



Universidade Nova de Lisboa
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas
Departamento de Estudos Políticos

O BRASIL NA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA, 1976-2007

ENTRE A RETÓRICA E A CONCRETIZAÇÃO

Por: Carmen Sofia Rodrigues Silva Fonseca

Orientador: Prof. Doutor Nuno Severiano Teixeira

Tese apresentada para obtenção do grau de Mestre em
Ciência Política e Relações Internacionais

Lisboa, 2008

ÍNDICE

LISTA DE QUADROS.....	i
INTRODUÇÃO.....	1
Capítulo 1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	8
Capítulo 2. 1976-1985: Os PRIMEIROS GOVERNOS CONSTITUCIONAIS	24
2.1. ENQUADRAMENTO DA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA DESDE O 25 DE ABRIL	24
2.2. OS PROGRAMAS DE GOVERNO	27
2.3. AS VISITAS OFICIAIS	30
Capítulo 3. 1985-1995: Os GOVERNOS DE CAVACO SILVA.....	36
3.1. OS PROGRAMAS DE GOVERNO	36
3.2. AS VISITAS OFICIAIS	39
3.3. A CRIAÇÃO DA CIMEIRA LUSO-BRASILEIRA	44
3.4. A APROXIMAÇÃO DO BRASIL E DO MERCOSUL À UNIÃO EUROPEIA	46
3.5. A ORIGEM DA CPLP	48
Capítulo 4. 1995-2002: Os GOVERNOS DE ANTÓNIO GUTERRES E A «OPÇÃO BRASIL»	54
4.1. OS PROGRAMAS DE GOVERNO	54
4.2. AS VISITAS OFICIAIS	56
4.3. O PAPEL DAS CIMEIRAS LUSO-BRASILEIRAS	63

4.4. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA CPLP	65
4.5. A APROXIMAÇÃO DO BRASIL E DO MERCOSUL À UNIÃO EUROPEIA	72
4.6. O IMPULSO NA VERTENTE ECONÓMICA	73
Capítulo 5. 2002-2007: Os Governos de Barroso, Santana e Sócrates	81
5.1. Os Programas de Governo.....	81
5.2. As Visitas Oficiais.....	83
5.3. O Papel das Cimeiras Luso-Brasileiras.....	85
5.4. A Cimeira UE-Brasil e o Papel de Portugal	88
5.5. O <i>SOBE E DESCE</i> DO INVESTIMENTO	90
5.6. A Imigração Brasileira em Portugal	95
CONCLUSÃO	106
BIBLIOGRAFIA	114
LISTA DE ANEXOS	125

LISTA DE QUADROS

	Pág.
Quadro 1. Governos Constitucionais, 1976-1985 - - - - -	28
Quadro 2. As visitas oficiais ao Brasil, 1976-1985 - - - - -	34
Quadro 3. Os Governos Constitucionais, 1985-1995 - - - - -	38
Quadro 4: As visitas oficiais ao Brasil, 1985-1995 - - - - -	43
Quadro 5: As Cimeiras Luso-brasileiras, 1985-1995 - - - - -	46
Quadro 6. Os Governos Constitucionais, 1995-2002 - - - - -	55
Quadro 7. As visitas oficiais ao Brasil, 1995-2002 - - - - -	62
Quadro 8. Cimeiras Luso-brasileiras, 1995-2002 - - - - -	65
Quadro 9. Posição de Portugal no Investimento Directo Estrangeiro no Brasil, 1995-2002-	78
2006 - - - - -	
Quadro 10. Os Governos Constitucionais, 2002-2007 - - - - -	82
Quadro 11. As Visitas Oficiais ao Brasil, 2002-2007 - - - - -	84
Quadro 12. As Cimeiras Luso-Brasileiras, 2002-2007 - - - - -	87
Quadro 13. Posição de Portugal no Investimento Directo Estrangeiro no Brasil, 2002-	
2006 - - - - -	92
Quadro 14. Autorizações de Residência - - - - -	99
Quadro 15. Acordos entre Portugal e o Brasil sobre Imigração - - - - -	102

INTRODUÇÃO

«Alguma da retórica que subsiste na relação luso-brasileira tem a ver com a dimensão da afectividade que marca muito a articulação entre portugueses e brasileiros. A retórica faz parte também dessa afectividade»¹

O trabalho de investigação que aqui se apresenta, uma dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais, tem por objecto de estudo a política externa portuguesa para o Brasil, no período entre 1976 e 2007. A pergunta de partida que está na base do trabalho é: qual o lugar que o Brasil, potência de destaque na América Latina, tem ocupado nas estratégias da política externa portuguesa após o 25 de Abril?

Em Portugal, na disciplina das Relações Internacionais, apesar da proximidade afectiva que desde sempre existiu entre os dois lados do Atlântico, ainda são poucos os trabalhos que existem acerca da política externa de Portugal para o Brasil. Os trabalhos que existem centram-se na relação luso-brasileira utilizando uma perspectiva histórica, (como são os casos das obras de Luís Amado Cervo, do Embaixador José Calvet de Magalhães ou de Williams S. Gonçalves), ou uma perspectiva exclusivamente económica (como são os casos dos trabalhos de Joaquim Ramos Silva ou Carla Guapo da Costa) ou, mais recentemente, uma perspectiva sociológica devido ao impacto do fenómeno da imigração brasileira em Portugal (como é o caso da obra organizada por Luís Macaísta Malheiro) ou, resultam de comunicações pouco aprofundadas proferidas em conferências (como são alguns textos do Embaixador Francisco Knopfli, Andrés Malamud ou Alexandra Barahona de Brito). Desta forma, o trabalho que aqui se apresenta pretende compilar as várias perspectivas traçando uma abordagem mais abrangente, uma vez que só assim podemos avaliar a evolução da política externa portuguesa.

A alteração do estatuto de Portugal no mundo, com a transição democrática e a adesão às Comunidades Europeias, determinou alterações profundas nas suas orientações externas. Ainda assim, apesar das clarificações exigidas, Portugal continuou a assumir-

¹ Entrevista a Francisco Seixas da Costa, revista Visão nº 684, 13 de Abril de 2006.

se como um país simultaneamente europeu e atlântico, em que o triângulo formado pela União Europeia, pela OTAN e pela CPLP orientam o seu posicionamento externo.

Se até à democratização as prioridades se encontravam em África e no Atlântico, após este processo e a entrada na Comunidade Europeia as prioridades viram-se para o continente. O que não significa que Portugal tenha excluído das suas orientações estratégicas a África ou o Atlântico, apenas deixaram de ser definidos como a prioridade.

A opção europeia é consolidada em 1986, com a adesão às Comunidades Europeias, e a partir daí Portugal tentou conciliar as orientações estratégicas no Atlântico e na Europa, quer num plano multilateral quer bilateral. Actualmente, é com a União Europeia que Portugal mantém uma relação privilegiada. Os condicionantes geográficos e estratégicos, a moeda única ou os Tratados a que Portugal se vincula, fazem com que esteja principalmente virado para o continente.

E em relação às ex-colónias, como é que Portugal se redireccionou? Verificamos que, apesar dos resultados serem reduzidos, continua a existir um empenho de Portugal nos países africanos de língua oficial portuguesa e com o Brasil. Encontramos duas linhas de orientação, por um lado a relação multilateral através da CPLP, e, por outro lado, as relações bilaterais com cada um dos países, em que o Brasil se apresenta como a escolha privilegiada.

Daqui decorre o interesse particular pela análise do caso do Brasil, um país com o qual Portugal sempre manteve uma relação, mais ou menos, estável, com o qual partilha um conjunto de valores identitários associado à história comum, mas é uma relação que nem sempre teve o mesmo grau de intensidade.

No texto que serve de introdução ao livro de Williams da Silva Gonçalves sobre as relações luso-brasileiras na década de 50, o historiador começa por referir que «a retórica da afectividade constitui um traço permanente das relações luso-brasileiras. E um dos seus mais importantes efeitos foi dissuadir a análise política dessas relações. Desde a independência do Brasil vigorou a ideia segundo a qual as relações

diplomáticas entre Brasil e Portugal só podiam ser entendidas à luz de suas identidades culturais»².

Francisco Seixas da Costa, Embaixador português em Brasília³, por diversas vezes tem referido que é esse sentimento de fraternidade que se impõe a Portugal quando define a sua visão do Brasil: «a matriz de afirmação brasileira no quadro internacional configura um poder amigo e próximo, que se exprime em português e que tem os países que falam a mesma língua na sua proximidade política. (...) Temos valores de afirmação externa comuns, temos interesses coincidentes em muitos domínios e, o que é mais importante, nenhuma das dinâmicas de afirmação externa do Brasil no mundo é minimamente conflitual com qualquer vector estratégico em que assentamos a nossa política externa. Este quadro favorável é potenciado por uma relação de intimidade que é única e atípica»⁴. Contudo, o Embaixador português realça que uma relação política não pode ter apenas na base um sentimento de fraternidade, daí que se tenha sustentado politicamente o investimento português no Brasil, desde meados da década de 90.

Isto significa que o lugar que o Brasil tem desempenhado na política externa portuguesa tem na base esta «retórica da afectividade» ou este sentimento de fraternidade de que ambos falam. As relações económicas, políticas ou sociais basearam-se, antes de mais, na matriz de valores históricos, e se esta situação foi uma constante durante o Estado Novo português, como é que se apresenta no pós-25 de Abril?

Desde finais da década de 80, com a democratização e estabilização do Brasil, que se reforçaram as relações luso-brasileiras e que o país se assumiu como um mercado de eleição para Portugal. A existência do mesmo regime político trazido com a democratização do Brasil em 1985, a globalização da economia e do comércio internacional, bem como a integração regional da Europa e da América Latina são alguns factores favoráveis para o crescimento do interesse português pelo Brasil. Se até então as relações entre os dois lados do Atlântico estavam estagnadas, estas mudanças vieram provocar alterações à forma como Portugal iria olhar para o Brasil, e,

² GONÇALVES, Williams da Silva – *O realismo da fraternidade: Brasil-Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003, p. 15.

³ O Embaixador Francisco Seixas da Costa é o actual Embaixador português em Brasília, tendo iniciado as suas funções em 2004.

⁴ COSTA, Francisco Seixas da, «Portugal e a Política Externa Brasileira», In revista *Política Internacional*. Lisboa: Casa das Letras. N.º 29, 2005.

simultaneamente, à forma de relacionamento que se iria produzir daí em diante, com primordial destaque para a relação económica.

Com este trabalho vamos tentar avaliar os contornos da prioridade atribuída por Portugal, na definição da sua política externa, à relação bilateral com o Brasil. A forma como a política externa portuguesa responde às mudanças do estatuto internacional da principal potência da América do Sul, por um lado e, por outro, os mecanismos que cria para sustentar e adaptar a velha relação histórica, bem como o papel de Portugal nas políticas internacionais do Brasil no que respeita à procura de alianças europeias, são pontos de partida indispensáveis para a análise estratégica. Depois poderemos estudar a variação dos objectivos de política externa definidos pelos governos, incluindo os efeitos das eleições e da alternância democrática na agenda bilateral e multilateral de Portugal.

Partindo dos eixos orientadores da política externa portuguesa no pós 25 de Abril, o presente trabalho de investigação pretende analisar a evolução do lugar e do papel do Brasil na definição das estratégias da política externa portuguesa, tendo por base as acções e tomadas de decisão dos actores governamentais e partindo do pressuposto que o Brasil representa uma continuidade nas orientações externas portuguesas.

O que pretendemos demonstrar é que, apesar das alterações exigidas pela democracia, a inclusão do Brasil entre as preferências portuguesas permaneceu na sua estratégia internacional, tal como acontecera durante o Estado Novo, tendo em conta a matriz de valores históricos e culturais. Apesar das mudanças de regime significarem, na maior parte dos casos, uma alteração no domínio da política externa, o Brasil esteve sempre entre as escolhas portuguesas, embora umas vezes mais destacado do que outras.

As causas que exploramos estão relacionadas com a dimensão espacial dos países, incluindo a escala territorial e o enquadramento geográfico, a dimensão económica e social, bem como o nível de desenvolvimento e os fluxos migratórios, e a dimensão cultural, contendo a língua e a sua projecção internacional e multilateral.

Partindo do período da transição democrática portuguesa, com o nosso trabalho de investigação vamos tentar demonstrar que em Portugal, com a alteração de regime e a redefinição dos eixos da sua política externa, a opção pelo Brasil permaneceu uma constante, ainda que, com maior proeminência em determinados períodos. Sendo assim podemos apontar três hipóteses de trabalho que poderão sustentar este ponto de partida.

A primeira hipótese afirma que existe uma matriz histórica e cultural que, ao longo dos últimos 30 anos, tem privilegiado e facilitado a orientação estratégica de Portugal para o Brasil. Independentemente dos constrangimentos internos ou externos existe uma continuidade na percepção portuguesa das ideias construídas em torno do Brasil.

A segunda hipótese refere-se à identidade de regimes que passou a existir desde o final da década de 80, quando, no Brasil, se instala também a democracia, e que permitiu a definição e a consolidação da «opção Brasil» com práticas efectivas.

Por fim, a terceira hipótese defende que tal continuidade também é visível e justificada pelo facto de Portugal e Brasil pertencerem a organismos multilaterais comuns. Não obstante o facto de Portugal, após o 25 de Abril, ter-se associado a organismos aos quais o Brasil não fazia parte, a verdade é que acabou por formar outros nos quais ambos participam, por exemplo a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa ou a Cimeira Luso-Brasileira.

Enunciadas estas proposições e percebendo desde logo que, entre 1976 e 2007, o Brasil não se apresenta na política externa portuguesa com o mesmo destaque, qual é então a evolução que caracteriza o seu lugar na política externa portuguesa?

Tendo em conta este fio condutor, as fontes utilizadas foram maioritariamente secundárias, o que se prende, naturalmente, com o período em análise. A informação de arquivo apenas está disponível para os anos entre 1974 e 1976, mas não foi utilizada por dois motivos, por um lado, porque o âmbito da investigação não é exclusivamente histórico e, por outro, para não criar desequilíbrios na informação utilizada nos diferentes períodos. Ainda assim, foi possível utilizar algumas fontes primárias: os programas dos Governos, os discursos proferidos nas ocasiões em análise bem como os Acordos e Tratados assinados.

As fontes secundárias incidem na informação recolhida na imprensa escrita, através da consulta predominante a um jornal diário (Diário de Notícias) e a um jornal semanal (Expresso); nos organismos oficiais, como o Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, o ICEP, o Instituto Nacional de Estatística, o Ministério da Economia e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; e em artigos e livros que abordam o assunto.

A investigação pretendeu aliar a análise histórica com a análise de política externa, desta forma, o presente trabalho encontra-se dividido em duas partes. A primeira parte é composta por um capítulo que se ocupa do enquadramento teórico do conceito de política externa, através da enunciação dos principais elementos que caracterizam as diferentes teorias de Relações Internacionais e que permitem fazer a análise da política externa sob diversas perspectivas. Pretendemos caracterizar o lugar que o Brasil ocupa na estratégia de política externa portuguesa tendo em conta as noções de interesses, instituições e valores sociais.

A segunda parte do trabalho é composta por quatro capítulos e trata a evolução, histórica da política externa portuguesa no período entre 1976 e 2007, ou seja desde o I Governo Constitucional até à actualidade. O critério cronológico que tentámos utilizar na divisão do trabalho foi a alternância partidária no Governo.

Assim, o segundo capítulo aborda os nove Governos Constitucionais entre 1976 e 1985. Embora tenham existido constantes alternâncias partidárias no Governo durante este período, optámos por agrupar os primeiros nove Governos na mesma análise devido à instabilidade inicial do regime que se traduziu na curta duração de cada um dos Governos, ao mesmo tempo que a existência dessa diversidade não levou à aplicação de políticas distintas. Neste período incluímos ainda um pequeno apontamento sobre a evolução da política externa portuguesa imediatamente após o 25 de Abril, de forma a enquadrar as análises dos Governos Constitucionais iniciados em 1976.

O terceiro capítulo aborda os dez anos que medeiam os três Governos de Cavaco Silva, entre Novembro de 1985 e Outubro de 1995, caracterizados por um impulso inicial no vector económico e pela institucionalização das Cimeiras Luso-brasileiras.

O quarto capítulo traça a evolução dos dois Governos de António Guterres, entre Outubro de 1995 e Abril de 2002, no qual é evidenciado uma opção clara pelo Brasil, com o aumento dos investimentos portugueses no Brasil.

Por fim, o quinto capítulo analisa o período desde Abril de 2002 até 2007, e volta a agrupar Governos de vários Primeiros-ministros: o Governo de Durão Barroso, de 2002 a 2004; o Governo de Santana Lopes, entre 2004 e 2005 e o actual Governo de José Sócrates que tomou posse em Março de 2005. Este período é associado a uma transferência do lugar do Brasil na política externa portuguesa, destacando-se a necessidade de regulação da imigração.

Cada um dos períodos enunciados congrega análises temáticas que entendemos ser as relevantes para avaliar as continuidades e mudanças da política externa portuguesa para o Brasil. Estes temas acabam por estar imbricados com a metodologia utilizada. Por um lado, em cada um dos períodos é feita uma análise das estratégias de Governo relativamente à política externa tendo por base os programas de Governo; são analisadas as visitas oficiais ao Brasil, e quando relevantes as visitas oficiais de entidades brasileiras a Portugal, bem como analisados os discursos proferidos nessas ocasiões e as agendas, objectivos e conclusões das Cimeiras Luso-brasileiras. Por outro lado, é analisado o papel de Portugal e do Brasil no âmbito da CPLP, assim como o papel desempenhado por Portugal na evolução da relação do Brasil com a União Europeia. Por fim, é analisada a vertente económica que se desenvolveu em simultâneo com a estratégia da política externa e que se consubstanciou num aumento extraordinário do investimento português no Brasil, bem como o fenómeno migratório, devido à evolução crescente dos fluxos migratórios brasileiros para Portugal. Julgamos desta forma conseguir responder à nossa pergunta inicial e traçar a evolução da política externa portuguesa para o Brasil entre 1976 e 2007.

CAPÍTULO 1

ENQUADRAMENTO TEÓRICO: A POLÍTICA EXTERNA E A TEORIA DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

«La politique étrangère n'est pas une politique comme les autres. (...) L'action extérieure est aussi, dans le monde d'aujourd'hui, la condition dont dépend le succès de 'tout le reste'»⁵

Os estudos modernos da política externa fazem parte integrante da disciplina das relações internacionais. De certo modo, como refere Dario Battistella, «a política externa constitui-se como a matéria-prima por excelência das relações internacionais, sendo que o objecto destas – as interacções desenrolam-se para lá do espaço controlado pelo Estado – inclui por definição as acções e decisões dos Estados em torno de outros actores – estatais e não-estatais – da cena internacional»⁶. Todavia, o domínio das relações internacionais é mais abrangente do que o campo da política externa dos Estados.

Muitos dos autores, como James Rosenau, Robert O. Keohnae ou Graham Allison, que em meados do século XX se dedicaram aos estudos das relações internacionais, deram uma especial atenção à análise e interpretação da política externa e contribuíram para a definição de uma problemática teórica específica. Porém, cada uma das principais Escolas de Relações Internacionais desenvolve a análise da política externa de forma diferente.

Em nosso entender, a execução da política externa pertence exclusivamente ao Estado, ainda que possa ser influenciada por uma pluralidade de actores. As decisões são adoptadas pelos Estados que são condicionados por uma teia de elementos internos e externos a ele. É pois, com base na mudança, interna ou externa, que a política externa

⁵ MERLE, Marcel – *Traité de Science Politique*. Paris: Presses Universitaires de France, 1984, pp. 530 e 531.

⁶ BATTISTELLA, Dario – *Théories des Relations Internationales*. 2ª ed. Paris: Presses de Science Po, 2006, p. 323.

se vai progressivamente definindo. As linhas-mestras num determinado momento poderão manter-se ou pode dar-se uma ruptura.

Em Portugal verificamos que os eixos estruturadores da política externa não se têm alterado significativamente, ainda que a prioridade, ou importância, atribuída a cada um deles possa ter sofrido variações. Os três eixos principais e constantes da política externa desde a transição democrática são o eixo europeu, o eixo atlântico e o eixo da lusofonia (ou pós-colonial). A União Europeia, a NATO e a CPLP são as instituições multilaterais emblemáticas de cada um dos três eixos. Sem alterar essa estrutura tripartida fazem variar a importância relativa de cada um dos eixos ou de relações bilaterais relevantes nas dimensões europeia, atlântica ou pós-colonial. A adesão à CEE fez com que a partir de 1986 o eixo europeu se tornasse mais saliente.

A Política Externa

A política externa é o objecto de estudo do nosso trabalho de investigação. Conforme iremos explorar, enquanto elemento constitutivo das relações internacionais a política externa pode ser estudada de acordo com diferentes abordagens teóricas. Uma vez que não existe uma definição única deste conceito, iremos enunciar algumas definições, que se complementam, e que nos parecem ser a forma mais adequada de o entender.

Marcel Merle define a política externa como um dos elementos das relações internacionais, ainda que não seja o único, sendo «constituída por um conjunto de iniciativas que derivam do actor estatal e que visam mobilizar o máximo de factores disponíveis no contexto interno bem como no contexto externo»⁷.

No mesmo sentido, Frédéric Charillon refere que a política externa pode ser entendida como «o instrumento através do qual o Estado tenta moldar o seu ambiente político internacional, mas já não é apenas uma questão entre governantes»⁸. Este autor refere ainda que a política externa pode ser vista como uma política pública específica, uma vez que o seu espaço de acção vai além do território nacional e o seu processo decisório é muitas vezes opaco, sendo considerado um «domínio reservado» aos altos responsáveis do Estado. Charillon acrescenta ainda que a política externa não se

⁷ MERLE, Marcel – *Ob. Cit.*, p. 206

⁸ CHARILLON, Frédéric, (org.) – *Politique Étrangère. Nouveaux Regards*. Paris: Presses de Science Po, 2002, p. 13

desenrola num circuito fechado, mas com uma multiplicidade de actores que, desde a segunda metade do século XX, se foi ampliando.

De acordo com Christopher Hill a política externa é o conjunto das relações externas oficiais conduzidas, normalmente, pelo Estado, «é o canal através do qual as acções externas e as responsabilidades são direccionadas, mesmo que não se utilize o termo. A política pública tem qualquer coisa que é relacionado com o exterior e se necessário relacionado com as instituições internacionais. Ao contrário, a política externa encontra um desafio maior, precisa de decidir, mas não iludir, de ser democrática, mas não paralisada, ética mas ancorada numa determinada sociedade»⁹. Hill adianta que «a política externa é ao mesmo tempo mais e menos do que as relações externas que os Estados desenvolvem constantemente em todas as frentes»¹⁰ e defende ainda a ideia de que a análise da política externa não deve ser feita assumindo de imediato que os factos são sempre exteriores e independentes das percepções e dos conhecimentos dos actores.

A definição de política externa reside em questões como: «quem actua? para quem? com que efeito?»¹¹ e a sua análise pressupõe a resposta a questões como: «quem beneficia? qual o sentido concreto da acção? e que instituições servem melhor os nossos objectivos?»¹². É na tentativa de encontrar a resposta a este tipo de questões que enquadrámos o trabalho de análise evolutiva dos próximos capítulos.

À luz destas proposições, verificamos que a evolução da política externa permite-nos avaliar as linhas de continuidade e mudança na acção internacional dos Estados e definir quais são as suas prioridades e quais são os seus objectivos.

É a percepção da existência de influências de uma dimensão interna e outra externa, que diferencia as Relações Internacionais e a Política Externa. Neste sentido, ao atentarmos na evolução conceptual da própria política externa podemos adoptar três abordagens teóricas¹³, a primeira centra-se no primado da dimensão interna sobre a política externa; a segunda adopta o primado da dimensão externa sobre a política interna e, por fim, uma outra que advoga uma abordagem dialéctica em que se verificam interacções entre

⁹ HILL, Christopher – *The Changing Politics of Foreign Policy*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2003, pp. 23-24.

¹⁰ *Idem*, p. 5.

¹¹ *Idem*, p. 2.

¹² *Idem*, p. 11.

¹³ Cf. MERLE, Marcel – *Ob. Cit.*, p. 149

as duas dimensões da política,¹⁴ por um lado «a ‘internalização’ de problemas outrora reservados à política externa, e por outro lado, a ‘internacionalização’ de problemas antes reservados à política interna»¹⁵. Contudo esta interacção dos dois domínios é limitada pela distinção de três sectores, as *high politics* que correspondem ao núcleo duro da política externa (as alianças, a defesa ou a cooperação); as *low politics* que dizem respeito aos assuntos puramente internos e que não têm qualquer impacto na política externa e o sector intermédio onde as fronteiras são ténues e onde é mais frequente ocorrerem interacções entre o interno e o externo (nos domínios económico, social, cultural).

No estudo que faz sobre a política externa, Marcel Merle, além de distinguir o domínio interno e externo, realça ainda a influência dos regimes políticos na formulação da política externa. No que diz respeito à capacidade dos dirigentes políticos para rentabilizarem as interacções entre a política interna e externa Merle refere que a dimensão externa é aproveitada quando os Estados conseguem, através dela, afirmar a sua identidade nacional, indispensável para o sucesso da política externa.

O regime político é ainda relevante quando analisamos as tensões entre os dois domínios, pois permite avaliar a eficácia no controlo das ameaças criadas por aquelas tensões. A democracia poderá ser menos eficaz quando comparada com os regimes autoritários porque estes, ao terem um domínio absoluto das suas fronteiras, irão controlar mais facilmente qualquer influência externa.

Por fim, tenta explicar que, de modo a que os regimes políticos não sejam ameaçados pela crescente inter-relação do interno e do externo deverão conjugar todos os sectores da actividade nacional, destacando que «o recuo geral da democracia no mundo não pode ser simplesmente fruto do azar, reflecte acima de tudo a dificuldade de conciliar a liberdade de escolhas no espaço político interno com o peso dos condicionantes externos»¹⁶. É esta influência da alteração do regime político na definição das estratégias de política externa que nós pretendemos também avaliar no nosso trabalho,

¹⁴ Esta última categoria decorre da perspectiva de James Rosenau e dos seus estudos sobre as interacções entre a política interna e a política externa e com a criação do conceito de «linkage» que pretendia essencialmente definir as ‘ligações’ que se estabelecem entre os vários domínios da política.

¹⁵ MERLE, Marcel – «La politique étrangère». In GRAWITZ Madelaine e LEQA Jean – *Traité de Science Politique*. Vol. 4, Les Politiques Publiques. Paris: PUF, 1985, pp. 524 e 525

¹⁶ *Idem*, p. 530.

ainda que não exista uma assunção teórica clara relativamente à relação entre a alteração de regime político e a formulação da política externa.

Neste sentido, o que vamos tentar demonstrar é que, embora com a transição para a democracia se tenham redefinido os objectivos políticos centrais da política externa portuguesa, a opção pelo Brasil manteve-se como uma constante. Não encontrando uma justificação única para esta relação, José Medeiros Ferreira refere que «a política externa portuguesa está mais dependente do sistema internacional do que das características do regime político interno. (...) As condicionantes da política internacional são geralmente mais imperativas para a política externa do Estado português do que as promovidas pela política interna. É uma das consequências da mais que relativa dependência do país»¹⁷. Contudo, não deixa de salientar que «sobretudo nos períodos genéticos da formação de novos regimes políticos internos, estes também se pretendem definir por mudanças na política externa»¹⁸, como foi o caso da opção europeia na transição para a democracia, em Portugal. Embora a presença do Brasil nas estratégias da política externa da democracia seja uma continuidade, quando comparada com o Estado Novo, não podemos deixar de assinalar porém, e como iremos verificar, que os objectivos dessa constante se alteram.

As Teorias de Relações Internacionais

Em todo o caso não há uma definição unívoca para o conceito de política externa, já que este pode conter vários elementos, actores ou objectivos tendo em conta a perspectiva que se adopta na sua definição ou na sua implementação. São essas perspectivas que iremos analisar de seguida, de modo a percebermos qual o lugar que a política externa ocupa nestas teorias, e a verificarmos qual a melhor abordagem para o estudo da política externa portuguesa para o Brasil.

A delimitação e a definição das relações entre os Estados, resultante da forma como entendemos o próprio Estado, o seu regime interno, os condicionantes externos e o sistema internacional tem levado à formulação de diversas teorias sobre as relações

¹⁷ FERREIRA, José Medeiros – *Cinco Regimes na Política Internacional*. Lisboa: Editorial Presença, 2006, p. 9.

¹⁸ *Idem*.

internacionais, e que é naturalmente influenciada pelos acontecimentos no mundo e simultaneamente pelos trabalhos de investigação que se foram desenvolvendo.

As relações internacionais podem ser entendidas como o estudo das relações diplomáticas e estratégicas entre os Estados, centrando-se nos temas da guerra e da paz, do conflito e da cooperação. Ou podemos defini-las como relações transnacionais de todos os tipos: político, económico e social, em que se estudam as negociações comerciais ou as operações de instituições não-estatais.¹⁹ E como é que as diferentes Escolas olham para a política externa?

A Escola Liberal

A teoria realista foi (ou tem sido) predominante no estudo das relações internacionais, contudo é o liberalismo que acompanha o nascimento da disciplina, no final da I Guerra Mundial.

O liberalismo é definido como o paradigma mais utópico e normativo, baseado no pensamento de Woodrow Wilson. No seguimento de vários acontecimentos que marcaram as relações entre os Estados foram surgindo diferentes abordagens dentro do liberalismo.

A partir do liberalismo clássico do Presidente americano Woodrow Wilson podemos identificar o *internacionalismo liberal*, desenvolvido no período entre as duas guerras mundiais, que defende a criação de condições para a cooperação entre os Estados mas não a construção de uma comunidade internacional; o *liberalismo institucionalista* da Escola Inglesa, formulado durante a Guerra Fria, que abandona a característica normativa do liberalismo clássico e o *liberalismo individualista* trazido por Andrew Moravcsik no final da Guerra Fria e que define o indivíduo como o actor primordial das relações internacionais. No seu conjunto, todas estas versões partilham a ideia de que os indivíduos actuam na cena internacional através dos Estados²⁰.

Os «14 Pontos» enunciados pelo Presidente Wilson, em 1917, reflectem essencialmente a incapacidade das estruturas institucionais internacionais para evitar a guerra e a

¹⁹ BROWN, Chris e AINLEY, Kirsten – *Understanding International Relations*. 3ª ed. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2005, p. 1

²⁰ BATTISTELLA, Dario – *Ob. Cit.*, pp. 155-157.

inexistência de mecanismos para regular as disputas internacionais. Para o então Presidente americano, tudo seria facilitado com a cooperação entre os Estados e a criação de uma associação de nações. Com uma conotação normativa, posteriormente apelidada de utópica pelos seus críticos²¹, o liberalismo de Wilson queria apresentar, antes de mais, a atitude a adoptar perante determinadas situações.

O internacionalismo liberal não partilha a ideia da passividade da opinião pública, apela a um sistema de *governança* para a regulação da guerra e da paz, e à introdução de elementos coercivos para impor o direito no sistema internacional. Defende a reforma do sistema internacional através de uma educação cívica internacionalista, para quem a história não é mais do que um processo de aprendizagem em que os benefícios da cooperação internacional são visíveis e onde esta tarefa cabe às elites das unidades políticas²².

Por outro lado, a Escola Inglesa, através de figuras como Hedley Bull, permanece fiel à concepção de anarquia e de centralidade do Estado, características do realismo clássico, mas vai criticar a criação de uma comunidade mundial. A Escola Inglesa defende a formação de uma sociedade internacional dos Estados. Apesar da ausência de uma autoridade central capaz de interpretar e executar a lei internacional, os Estados podem regular as suas relações com regras de previsibilidade. Defende a definição de uma sociedade internacional em que não existe uma autoridade central capaz de interpretar e de executar a lei. E, apesar de recuperar algum do individualismo de Locke, «o seu liberalismo permanece baseado na centralidade do Estado tal como o internacionalismo liberal do entre-guerras, daí que ele refira que os soberanos ou Estados são a realidade principal da política internacional»²³.

Pelo contrário, é precisamente no indivíduo que Andrew Moravcsik vai basear o seu estudo, defendendo a ideia de que o indivíduo é portador de direitos e de necessidades anteriores e exteriores ao Estado, em que este é o representante dos indivíduos na cena internacional. Para ele «a política governamental é constrangida pelas identidades, interesses e poderes subjacentes aos indivíduos e grupos que – no seio e para além do

²¹ Como foi o caso de E. H. Carr, que em 1938 fez a sua primeira crítica realista do idealismo da Sociedade das Nações.

²² BATTISTELLA, Dario – *Ob. Cit.*, pp. 166-169.

²³ *Idem*, p. 174.

aparelho do Estado – exercem, em permanência, pressão sobre os decisores com vista a fazê-los adoptar as políticas de acordo com as suas preferências»²⁴.

Para os individualistas liberais, o comportamento de um Estado na cena internacional depende das preferências sociais expressas pelos membros influentes da sociedade civil e do comportamento dos outros Estados, encarregues de defender os seus interesses. No entender de Moravcski, o comportamento dos Estados e a definição dos seus interesses resulta das relações que estabelecem com os contextos sociais e transnacionais onde estão inseridos.

No que respeita à ideia de interesse nacional, na sua obra sobre política externa Frédéric Charillon indica que a definição de Andrew Moravcsik é a mais clara. O Estado não é mais do que o intermediário para a execução dos interesses definidos pelos indivíduos, e só existe em relação a estes. Para os liberais, o interesse nacional é definido pelos actores sociais maioritários, e é um dado social que evolui de acordo com as necessidades sociais, «é o que os indivíduos quiserem que seja, traduz-se pelas políticas externas em busca de combinações variáveis de poder, segurança, bem-estar, ou mesmo ética, segundo as necessidades e valores expressos pelos grupos sociais dominantes»²⁵.

Assim, tendo em conta estas ideias, verificamos que os liberais entendem que os indivíduos, através dos Estados, são os actores centrais do sistema internacional. A política externa de um Estado depende dos interesses expressos pela parte da sociedade que participa activamente na vida política. Dessa forma, a política externa pode ser egoísta e compatível, ou não, com a política dos outros Estados, dependendo dos interesses dos grupos sociais.

A Escola Realista

Ao contrário do liberalismo, e porque surge em oposição àquele, a Escola Realista apresenta uma visão diferente (e mais clara e definida) das relações internacionais, sendo também possível encontrar, ao longo do tempo, correntes que derivam do realismo considerado mais clássico.

²⁴ Citação de Andrew Moravcsik em BATTISTELLA, Dario – *Ob. Cit.*, p. 176.

²⁵ CHARILLON, Frédéric, (org.) – *Ob. Cit.*, p. 151.

Com o fim da II Guerra Mundial, o paradigma realista torna-se dominante no estudo das relações internacionais. O realismo tradicional define-se através do estado de natureza, do interesse e do Estado. Na obra «*Politics among nations*», publicada inicialmente em 1948, Hans Morgenthau definiu a sua teoria realista a partir de seis princípios: o estado de natureza, o conceito do interesse definido em termos de poder contendo uma essência política, o significado moral da acção política, a diferença entre as ambições de um Estado e as leis morais que governam o mundo, e por fim, a autonomia do político²⁶.

Apesar de Morgenthau ser considerado o pai do realismo moderno, ele inspirou-se naqueles que primeiro criticaram o liberalismo do início do século, como E.H. Carr e Reinhold Niebuhr. Daí que, para Morgenthau, a ideia básica das relações internacionais é a de que estas tratam «dos Estados perseguindo interesses definidos em termos de poder»²⁷, e a partir daqui entende-se a teoria realista, baseada na centralidade do Estado, nos interesses do Estado, que em qualquer situação busca o poder para sobreviver na anarquia. É pois um sistema de auto-ajuda, em que cada um tem que olhar por si. Atendendo ao interesse egoísta dos Estados, os realistas não atribuem qualquer significado às instituições internacionais, apenas se preocupam com o equilíbrio de poderes entre as grandes potências.

Morgenthau apresenta três estratégias de política externa: a política de *status quo*, a política do imperialismo e a política de prestígio. Na base têm a política de poder, ou seja, o poder enquanto meio ao serviço dos valores de determinada sociedade, mas como os Estados podem utilizar este poder de diferentes modos, podem existir diferentes estratégias de política externa.

Nas Escolas Realistas modernas identificamos duas correntes, designadas como realismo defensivo e realismo ofensivo. A perspectiva defensiva aponta a segurança como a principal motivação do Estado, indispensável para a sua sobrevivência, e este objectivo obriga os Estados a preservarem o que já têm, através da manutenção do *status quo* e da delimitação de uma estratégia de equilíbrio.

O realismo ofensivo defende que os Estados buscam, antes de mais, influência, advogando que o conflito não resulta apenas do dilema de segurança, pois muitos dos

²⁶ Cf. MORGENTHAU, Hans J. – *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. 3ª ed. Nova Iorque: Alfred A. Knopf Publisher, 1960.

²⁷ BROWN, Chris e AINLEY, Kirsten – *Ob. Cit.*, p. 30.

conflitos são estruturados e profundos. John Mearsheimer, por exemplo, defende que as grandes potências são *hegemony seekers*, praticando uma política de poder que visa buscar influência e hegemonia, numa lógica de maximização de poder.

Apesar da clareza na sua definição, esta teoria vai ser objecto de algumas críticas pelas insuficiências que apresenta, entre elas a incapacidade de demonstrar que a política externa é resultado das relações de poder entre os Estados.

Para os realistas o Chefe do Estado é um actor racional e egoísta que quando confrontado com determinada situação a avalia de imediato e toma a decisão. A política externa é condicionada pela estrutura anárquica do ambiente internacional e é uma luta permanente pelo poder, sem a qual a sobrevivência dos Estados não pode estar assegurada. O interesse nacional é sempre definido em termos de poder com vista à maximização da segurança, uma vez que só através de mecanismos de equilíbrio é possível manter a paz. Sendo definido pelos próprios decisores político, o interesse nacional apresenta-se em consonância com eles: egoísta, racional e para além dos interesses privados.

Em relação à política externa, os realistas entendem a sua natureza ontológica distinta da política interna, uma vez que nesta o Estado tem autoridade e meios para actuar, enquanto que na política externa nenhum Estado possui uma autoridade superior, e os resultados são produto de tomadas de decisão interdependentes²⁸. Na política externa, o Estado é o único detentor legítimo dos meios da violência, e por isso, no sistema internacional nenhum Estado tem o monopólio da violência legítima.

Em sentido lato, na visão realista, a política externa é concebida como *high politics*, que prevalece sobre a política interna. A opinião pública é entendida como um obstáculo à condução da diplomacia, e o recurso à guerra é o instrumento para atingir o interesse nacional. Para Morgenthau a política externa é vantajosa quando maximiza os benefícios e minimiza os riscos, ao mesmo tempo é racional e definida pelos homens do Estado.

²⁸ Cf. BROWN, Chris e AINLEY, Kirsten – *Ob. Cit.*

As Teorias Transnacionais

Ao longo da década de 70, face às transformações no mundo (a guerra do Vietname, o fim do sistema de Bretton Woods e o choque petrolífero) em consequência da Guerra Fria, os pressupostos realistas e liberais começam a ter menos credibilidade. Desenvolve-se uma teoria transnacionalista que para alguns é considerada como uma variante do paradigma liberal, uma vez que também coloca o indivíduo no centro da análise, mas que se diferencia porque realça o contexto social transnacional e vê o indivíduo como um actor autónomo. A sociedade transnacional é entendida como sendo um sistema de interacção entre os actores sociais pertencentes a sistemas nacionais diferentes.

Esta perspectiva desenvolve os conceitos de pluralismo (de actores) e de interdependência complexa (entre os Estados), os quais vão sustentar a formulação de outras duas abordagens às relações internacionais: a teoria funcionalista e o mundialismo.

Os novos desafios apresentados por Robert O. Keohane e Joseph Nye baseiam-se na ideia de que as relações entre os estados não são as mais importantes e realçam as decisões e as acções dos actores não-estatais, obrigando os Estados a negociarem com eles. Às relações internacionais clássicas juntam-se-lhes relações transnacionais, que envolvem transacções além das fronteiras dos próprios Estados, e que, em último caso uma das partes não é um Estado.

Para Keohane e Nye, «o paradigma da centralidade do Estado fornece uma base desadequada para o estudo da política mundial em mudança, é preciso passar para o paradigma da política mundial, que reconhece como actor o Estado, os actores infra-Estado e os actores não estatais, e que tem como objecto de estudo as relações entre os Estados, as relações transgovernamentais e as relações transnacionais»²⁹. Esta política mundial origina o conceito de «interdependência complexa» que é justificado pela multiplicidade de interacções internacionais levando à distinção entre as relações políticas e as relações transnacionais. Devido à desigualdade entre os actores tradicionais e os novos actores da vida internacional, a multiplicidade de actores cria, porém, uma «interdependência assimétrica», sendo que aquilo que se pretende

²⁹ BATTISTELLA, Dario – *Ob. Cit.*, p. 196

evidenciar é a influência destas assimetrias nas relações entre os actores, realçando a sensibilidade e a vulnerabilidade de uns em relação ao comportamento dos outros.

Ainda assim, apesar de demonstrarem a possibilidade da existência de outros actores, consideram que apenas o Estado tem capacidade para regular «as turbulências do mundo contemporâneo»³⁰, mas, no que se refere à política externa afastam-se do paradigma realista e enformam uma concepção pluralista que a define como um processo de ajustamento permanente entre as pressões internas e os constrangimentos externos. O objecto de estudo é a avaliação do poder em termos de interdependência, ou seja, em que medida as relações entre os Estados são contaminadas pelas relações transnacionais.

No contexto da visão transnacional, John Burton forja a noção da «sociedade mundial», que tem por base a comunicação. A ideia de Burton é explicada através da noção da «teia de aranha», ou seja, existe uma pluralidade de actores e cada actor é unido a outro através de interacções de natureza diversa. O sistema internacional é assim um tecido de complexas interacções a nível social, económico, político ou religioso e que não tem na base nenhum interesse em particular. A impossibilidade de definir a sua sociedade-mundo e a falência da sua representação não permitiram a instalação desta teoria como dominante, apesar de ter contribuído para o debate transnacional³¹.

Desta forma, nas teorias transnacionalistas a política externa é analisada através das pressões internas e externas ao Estado, que o obrigam a constantes reajustamentos tendo em conta a interdependência estabelecida entre os Estados que compõem o sistema internacional.

O Construtivismo Social

Por oposição à teoria neo-realista de Waltz³², desenvolve-se no final dos anos 80 uma corrente construtivista que desafia o racionalismo e a perspectiva positivista neo-liberal

³⁰ Cf. ROCHE, Jean-Jacques – *Théories des Relations Internationales*. 3ª ed. Paris: Montchrestien, 1999, pp. 132-139

³¹ Cf. ROCHE, Jean-Jacques – *Ob. Cit.*, pp. 62-67.

³² Conforme regista BROWN, Chris, *Ob. Cit.*, p. 50, a obra «Social Theory of International Politics» de Alexander Wendt publicada em 1999 é uma crítica deliberada à obra de Kenneth Waltz «Theory of International Politics», para realçar as insuficiências desta.

e neo-realista. Os construtivistas não se centram apenas nos factores materiais, mas no impacto das ideias; não definem o Estado como um dado adquirido, mas como resultado dos interesses e identidades que evoluem com os processos históricos. A partir daqui concebem a política internacional como resultado de uma estrutura cognitiva composta por ideias partilhadas inter-subjectivamente pelos actores, ao mesmo tempo que a estrutura ideal contribui para a constituição dos actores, ou seja, tal como Alexander Wendt refere, as estruturas e os agentes co-constituem-se.

A perspectiva construtivista permitiu perceber «como as normas internacionais importam, como as ideias e os valores moldam a acção política, como os argumentos e o discurso condicionam os resultados e como a identidade constitui os agentes e a agência, de forma que contradiz as expectativas das teorias materialista e racionalista»³³.

Contudo, apesar dos elementos inovadores, o construtivismo e as ideias de Wendt não se apresentam como uma alternativa ou como uma ruptura com o realismo, são consideradas complementares. Por um lado, não rejeitam a centralidade do Estado e por outro, também não contrariam a existência de um sistema anárquico. Apenas concebem de forma diferente as relações que aí se podem estabelecer. Numa sociedade anárquica os Estados agem de acordo com um sistema de normas, as quais são tidas como constrangimentos, pois de acordo com Wendt, «a anarquia é o que o Estado entender»³⁴.

Ainda que outros autores tenham contribuído para a emergência de um novo enquadramento teórico para as relações internacionais, como Martha Finnemore, Peter Katzenstein, Nicholas Onuf ou J. Searle, é com Alexander Wendt, e com o debate entre agente e estrutura, que em 1987³⁵ se constitui a teoria construtivista.

Wendt crê na possibilidade de criar uma via intermédia para estudar as relações internacionais, conjugando a epistemologia positivista e a ontologia pós-positivista, e além de destacar os factores materiais destaca o impacto das ideias. Realça o facto de

³³ REUS-SMIT, Christian – «Construtivism». In BURCHILL, Scott (et al.) – *Theories of International Relations*. 3ª ed. Nova Iorque: Palgrave, 2005. p. 207

³⁴ WENDT, Alexander – *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999, p. 313.

³⁵ Alexander Wendt publicou em 1987 o artigo «The Agent-Structure Problem of International Relations Theory» lançando o debate entre agente e estrutura e lançando as bases da teoria construtivista.

que o mundo é socialmente construído, existindo uma relação entre as ideias partilhadas e a estrutura, e aquelas, a identidade e os interesses. Dá ainda primazia ao papel dos actores sociais nas estruturas desse sistema pois «o poder e o interesse são factores importantes da vida internacional»³⁶.

Para Wendt o construtivismo é, por um lado, idealista, uma vez que a realidade social é determinada pela ideia, ou seja, o significado que os actores sociais conferem aos dados materiais é mais importante do que os próprios dados, e por outro lado, global, pois o actor não é independente da estrutura, esta é constituída pelas ideias partilhadas entre os diversos actores.

O construtivismo baseia-se na centralidade do Estado mas pretende estudar a socialização dos Estados pelas redes de relações inter-estatais em que eles estão ancorados, uma vez que os seus interesses dependem da representação que os Estados fazem deles próprios e dos outros no sistema internacional, e do seu lugar nesse sistema. Assim, o interesse nacional, que define o comportamento do Estado, diz respeito às exigências de segurança e de sobrevivência, ao mesmo tempo que reside nas normas e nos valores que moldam a sua identidade.

Neste sentido, e de acordo com Christian Reus-Smit³⁷, a perspectiva construtivista tenta analisar três questões. A primeira refere-se ao modo como as estruturas moldam o comportamento social e político dos actores. Tanto a estrutura normativa como a estrutura material influi na acção social e política, daí que para os construtivistas «os recursos materiais só têm significado para a acção humana através da estrutura de conhecimento partilhada na qual estão inseridos»³⁸, e desta forma, as normas do sistema internacional condicionam a identidade social (e internacional) do Estado.

A segunda proposição centra-se na forma como as estruturas não-materiais condicionam as identidades dos actores, tendo em conta que tais identidades moldam os interesses e as acções. Se os realistas apenas se ocupam da forma como se alcançam os interesses, os construtivistas entendem que é importante compreender como é que os actores desenvolvem os seus interesses. Destacando a identidade social dos indivíduos e dos

³⁶ WENDT, Alexander – *Ob. Cit.*, p. 41.

³⁷ Cf. REUS-SMIT, Christian – «Construtivism». In *Ob. Cit.*, pp. 189-212.

³⁸ Alexander Wend, citado em REUS-SMIT, Christian – «Construtivism». In *Ob. Cit.*, p. 196.

Estados, Wendt refere «as identidades são a base dos interesses»³⁹.

E por fim, o pressuposto de que os agentes e as estruturas se constituem mutuamente, pois estas condicionam as identidades e os interesses dos actores, mas não existem senão em função das práticas desses actores. Daí que Wendt reforce que «é através da interacção recíproca que criamos estruturas sociais relativamente duradouras em termos daquilo que define as nossas identidades e interesses»⁴⁰. Através da imaginação, da comunicação e do constrangimento as estruturas normativas moldam os interesses e as identidades dos actores.

A forma como os outros Estados definem a identidade de um Estado no sistema internacional é influenciada pelos contextos estruturais, pelos processos e pelas práticas estratégicas.

Neste sentido, o construtivismo lança novos conceitos para o estudo da política externa: a identidade como fundamento dos interesses. «A identidade nacional orienta os objectivos da política externa numa determinada direcção e ajuda a hierarquizar as prioridades. Ao mesmo tempo é definida como um valor a defender ou a promover. Por isso a identidade é um elemento essencial para a compreensão do interesse nacional»⁴¹. Os interesses nacionais podem evoluir, e são acima de tudo resultado de um processo político, contrariamente com o postulado realista que advoga que o interesse nacional é fixo e determinado pelos decisores racionais.

A perspectiva construtivista pretende conjugar a importância das ideias, das normas e dos valores (rejeitada pela teoria materialista) com as particularidades da comunidade, da identidade e do interesse enquanto elementos sociais (ao contrário da teoria racionalista).

São estes elementos de mudança e evolução que os construtivistas vêm adicionar à análise da política externa. Existe uma relação estreita entre a identidade de um Estado, a definição do interesse nacional e a formulação da política externa em função da evolução que pode surgir nas diferentes percepções acerca da identidade.

³⁹ Alexander Wendt, citado *Idem*, p. 197.

⁴⁰ Alexander Wendt, citado *Idem*, p.198.

⁴¹ CHARILLON, Frédéric, (org.) – *Ob. Cit.*, p. 76.

Neste sentido, a perspectiva construtivista parece apresentar-se como a que melhor nos ajuda a traçar a evolução do papel do Brasil na política externa portuguesa, tendo em conta a relevância atribuída a factores como a identidade colectiva, as normas ou a cultura.

CAPÍTULO 2

1976-1985: OS PRIMEIROS GOVERNOS CONSTITUCIONAIS

A segunda parte do trabalho de investigação trata a evolução histórica da política externa portuguesa entre 1976 e 2007. Neste capítulo incluímos um breve enquadramento acerca da política externa portuguesa imediatamente após o 25 de Abril e vamos analisar a estratégia dos Governos Constitucionais entre Abril de 1976 e Novembro de 1985, sob a Presidência do General Ramalho Eanes; bem como vamos tentar identificar alguns marcos que nos permitam traçar a tendência da política externa portuguesa. Os nove anos que compõem este período caracterizam-se pela indefinição e posterior redefinição dos objectivos de política externa⁴², marcado pela abertura ao mundo e pelo reatar de relações que até então estavam estagnadas.

2.1 Enquadramento da Política Externa Portuguesa desde o 25 de Abril

Se o regime autoritário se tinha fechado com a questão colonial por resolver, não é de estranhar que o novo regime se depare desde logo com a mesma preocupação, abordando-a, inevitavelmente, de forma diferente. «O fim do regime autoritário e o processo de transição à democracia que se inicia em 25 de Abril de 1974 vem determinar uma redefinição profunda da política externa portuguesa (...): descolonização, democratização e desenvolvimento»⁴³ passam a ser as linhas condutoras do país nos primeiros tempos da democracia. Contudo, se assistimos a uma mudança nos objectivos externos em relação ao Estado Novo, isso não quer dizer que se

⁴² Sobre esta questão Nuno Severiano Teixeira define dois períodos: o pré-constitucional, que é marcado pela transição para a democracia e pela indefinição da política externa portuguesa; e o constitucional, que é marcado pela consolidação democrática e pela clarificação da política externa. Vide TEIXEIRA, Nuno Severiano – «Entre a África e a Europa: a Política Externa Portuguesa, 1890-2000». In PINTO, António Costa (coord.) – *Portugal Contemporâneo*. Lisboa: Dom Quixote, 2004, pp. 113 e 114.

⁴³ TEIXEIRA Nuno Severiano – «Entre a África e a Europa: a Política Externa Portuguesa, 1890-2000», In *Ob. Cit.*, p. 112.

alterem, por completo, os objectivos tido como tradicionais da política externa portuguesa, anteriores aquele período⁴⁴.

Assim, no período imediatamente após ao 25 de Abril podemos adoptar a divisão temporal de António José Telo para percebermos por onde se move a política externa portuguesa entre 1974 e 1977⁴⁵. Primeiro, foi determinada pelo processo de descolonização; depois pela democratização, com vista a ganhar o necessário apoio externo para a sua consolidação; e por fim, pela opção pela Europa, definida como *a* prioridade em 1977, e que assim permaneceu até à adesão às Comunidades Europeias em Janeiro de 1986. De realçar ainda que, e como refere José Medeiros Ferreira, «o movimento do 25 de Abril de 1974 também se definiu, para além da descolonização, através das posições que no campo internacional a República Portuguesa foi tomando, pelo que muitas das atenções mundiais concentradas na experiência portuguesa filiaram-se muito mais na importância geral atribuída à opção final no campo da política externa do que a uma particular escolha do regime político interno»⁴⁶.

Desta forma, outra questão nos é colocada. Se este período foi marcado por estas determinantes, qual o papel que o Brasil ocupou na definição da política externa portuguesa até finais de 1985?

O Embaixador José Calvet de Magalhães considera que «o desenvolvimento das relações luso-brasileiras após o restabelecimento em Portugal do regime democrático e a agitação política em Portugal a partir da revolução de 25 de Abril até à aprovação da Constituição de 1976 e a instalação de governos constitucionais (...) tornaram difícil a condução da política externa portuguesa, afectando, nomeadamente, o tradicional relacionamento de amizade e cooperação com o Brasil»⁴⁷.

⁴⁴ Para uma leitura aprofundada sobre as linhas da política externa portuguesa num período mais abrangente, que vai desde 1890 a 2000, vide TEIXEIRA, Nuno Severiano – *Op. Cit.* Aqui o autor conclui que as mudanças significativas na política externa portuguesa apenas acontecem durante o Estado Novo, antes e depois dele há uma permanência das linhas orientadoras de Portugal no exterior: a aliança inglesa e o projecto colonial em África, e depois a CEE, a NATO e as relações pós coloniais, ou seja, as áreas geopolíticas e geoestratégicas permanecem: a Europa e o Atlântico, ainda que, como é lógico, com contornos diferentes face aos ajustamentos que o sistema internacional exige.

⁴⁵ Divisão utilizada por António José Telo, e que nos parece ser adequada para entender a formulação da política externa portuguesa nos anos subsequentes. Vide TELO, António José – «A Revolução e a Posição de Portugal no Mundo». In ROSAS, Fernando (coord.) – *Portugal e a Transição para a Democracia (1974-1976)*. Lisboa: Edições Colibri, 1998.

⁴⁶ FERREIRA, José Medeiros – *Ob. Cit.*, p. 143.

⁴⁷ MAGALHÃES, José Calvet de – *Ob. Cit.*, p. 96.

Quando em 1974 a democracia se instala em Portugal, ainda se vivia no Brasil um período ditatorial, contudo, não podemos avaliar esta diferença como uma entrave ao relacionamento dos dois países, tal como não fora quando Portugal era uma ditadura e o Brasil uma democracia. Se o Presidente Kubitschek e Salazar mantiveram sempre boas relações, e o Brasil se apresentou, na maior parte dos casos, como defensor das políticas de Salazar⁴⁸, com a instauração da democracia em Portugal, esse relacionamento vai permanecer. Mas será importante perceber como é que o Portugal democrático passou a olhar para o Governo autoritário do Brasil, a sociedade e o Governo portugueses tinham a mesma percepção? E como é que o governo autoritário brasileiro reagiu à transição portuguesa?

Por um lado, é importante referir que, o Governo brasileiro foi o primeiro a reconhecer oficialmente o novo regime português. Em 1978, com as instituições políticas portuguesas a funcionarem dentro da normalidade é possível conferir também um grau de normalidade às relações com o Brasil, marcado com a visita do Presidente da República, Ramalho Eanes, em Maio de 1978 (o Presidente brasileiro, João Figueiredo, retribuiu a visita em Fevereiro de 1981). Aliás, em 1976, Mário Soares realizou, enquanto Primeiro-ministro, a sua primeira visita oficial ao Brasil.

Por outro lado, apesar de as relações luso-brasileiras se manterem cordiais, o Brasil apresentou-se como uma fonte de inquietação nos primeiros anos da democracia, tendo em conta a proximidade que tinha existido com o Estado Novo e as suas aspirações nos territórios portugueses em África, dos quais nunca tinha conseguido qualquer abertura por parte de Salazar. Quando o processo de democratização aconteceu registaram-se, por isso, sentimentos diferentes no Brasil, «uma reacção negativa de amplos sectores da emigração portuguesa e uma reacção positiva de muitos sectores da oposição à ditadura»⁴⁹. Era importante ter em conta a reacção da comunidade portuguesa no Brasil, uma vez que, quando se dá a transição democrática em Portugal o número de emigrantes portugueses no Brasil era significativo, e durante o Estado Novo tinha sido determinante na influência da política bilateral dos dois países. Se inicialmente, Salazar

⁴⁸ Sobre este relacionamento vide GONÇALVES, Williams da Silva – *O realismo da fraternidade: Brasil – Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003. Sob a índole da «retórica da afectividade» Juscelino Kubitschek manteve sempre boas relações com o governo português, apoiando inclusivamente a política colonial de Portugal. O esfriamento apenas se registou com o seu sucessor, Jânio Quadros, que se mostrou mais reticente à necessidade da permanência de uma aliança com Portugal.

⁴⁹ TELO, António José – *Ob. Cit.*, p. 290.

se mostrou contrário ao fenómeno da emigração, logo percebeu que este poderia ser um importante grupo de pressão a favor da política portuguesa.

Em relação aos territórios portugueses em África, quando Portugal toma consciência da necessidade de obter apoios externos de modo a levar em diante os processos de independência, duas opções apareceram como possíveis. Por um lado, a opção americana, mas os Estados Unidos mostraram-se indisponíveis e, por outro lado, a opção brasileira, já que o Brasil se ofereceu desde logo para mediar os projectos de descolonização, não obstante não ter sido aceite nem por Portugal nem pelos movimentos de independência africanos. E, portanto as independências foram aceites, e logo nos primeiros meses da revolução a questão colonial ficou resolvida. A partir daqui a abertura ao mundo e o direccionamento para a Europa seriam a pedra angular da política externa portuguesa.

2.2 Os Programas de Governo: a manutenção dos laços de amizade

Neste contexto, julgamos ser importante ter em conta as linhas de política externa apresentadas nos programas dos Governos Constitucionais. Com a sua análise podemos concluir que a justificação encontrada para a inclusão do Brasil entre as prioridades portuguesas está intimamente relacionada com «laços especiais de fraternidade», «afinidades históricas e culturais» ou por toda uma «tradição de amizade, colaboração e profundas raízes culturais». Apenas no programa do III Governo Constitucional o Brasil aparece como sendo diferente dos restantes países de expressão portuguesa, e relevante no aspecto económico. Face à difícil situação financeira e económica de Portugal e tendo em conta a fase de desenvolvimento que o Brasil atravessava, ficou patente no programa de governo que «a diplomacia portuguesa dará aos sectores competentes do Governo e da Administração, e aos empresários portugueses, todo o apoio que utilmente possa concorrer para este objectivo [de se lançarem na economia brasileira]»⁵⁰.

⁵⁰ Programa do III Governo Constitucional, p. 147.

Quadro 1. Os Governos Constitucionais, 1976-1985

P.R.	Governo	Primeiro-Ministro	MNE
Ramalho Eanes ⁵¹	I Gov. (1976)	Mário Soares	Mário Soares
	II Gov. (1978)	Mário Soares	Sá Machado
	III Gov. (1978)	Nobre da Costa	Correa Gago
	IV Gov. (1978-79)	Motta Pinto	João de Freitas Cruz
	V Gov. (1979-80)	M ^a de Lurdes Pintassilgo	João de Freitas Cruz
	VI Gov. (1980)	Sá Carneiro	Freitas do Amaral
	VII Gov. (1981)	Pinto Balsemão	André G. Pereira
	VIII Gov. (1981-83)	Pinto Balsemão	Vasco Futscher Pereira
	IX Gov. (1983-85)	Mário Soares	Jaime Gama

Fonte: Site oficial do Governo português. Elaboração própria.⁵²

Os programas dos três primeiros Governos, apresentam, de forma detalhada, os objectivos que pretendem prosseguir e as linhas que irão orientar a sua actuação no âmbito da política externa. O programa do I Governo começa, por um lado, por assumir a alteração da situação de Portugal no mundo, «de um momento para o outro Portugal abriu-se ao Mundo numa autêntica política ecuménica favorecida pela descolonização e pela democratização. Reataram-se relações cortadas, encetaram-se novas missões diplomáticas, fortaleceram-se laços com os países amigos»⁵³. E, por outro lado, por assumir a opção europeia⁵⁴, «a vocação europeia de Portugal é indesmentível e, o que

⁵¹ O mandato presidencial do General Ramalho Eanes decorreu de 14-07-1976 a 09-03-1986.

⁵² No caso dos Ministros dos Negócios Estrangeiros serão indicados os Ministros que ocuparam o cargo em último lugar, caso tenham existido remodelações governamentais.

⁵³ Programa do I Governo Constitucional, p. 126.

⁵⁴ É o I Governo Constitucional que faz o pedido de adesão à CEE, a 28 de Março de 1977.

mais é, irrecusável»⁵⁵. Acrescenta ainda a necessidade de relançar as relações multilaterais, bem como as bilaterais, onde destaca a «intenção de fazer com as autoridades brasileiras o ponto da situação das relações entre Portugal e o Brasil»⁵⁶.

Em 1978 inaugura-se o II Governo Constitucional mantendo-se Mário Soares como Primeiro-ministro. Às orientações anteriores junta-se a ideia da vocação económica de Portugal e a fidelidade aos princípios da defesa da paz, da segurança, dos direitos fundamentais do Homem e do Direito Internacional, e o respeito pelas obrigações históricas. A prioridade europeia mantém-se, bem como a necessidade de continuar os contactos bilaterais e «as solidariedades naturais, por vizinhança, com a Espanha, e por afinidades históricas e culturais, com o Brasil, que mantemos desde há muito»⁵⁷. Ainda neste ano toma posse um novo Governo. É feito um balanço da política externa recente e são assumidos os mesmos interesses, a Europa estava efectivamente enraizada, «a identidade europeia de Portugal entende-a o Governo como uma realidade natural e cultural profundamente determinante do nosso perfil como nação»⁵⁸,

Os Governos que se seguem, entre 1979 e 1981, apresentam de forma resumida as mesmas estratégias para o plano internacional, ora alicerçadas na «fidelidade às solidariedades e alianças que a história e a raiz étnica do povo determinam»⁵⁹, e aqui englobamos a Europa, o Brasil e o continente africano; ora alicerçadas «na projecção exterior múltipla e diversificada»⁶⁰, onde cabe a participação portuguesa nos organismos multilaterais.

Com o aproximar da conclusão das negociações para a adesão às Comunidades Europeias, o Governo passa a centrar a sua política externa quase exclusivamente neste âmbito. Daí que, no programa do VII Governo Constitucional (1981) o *item* reservado à política externa se intitule somente *Integração Europeia*, definindo o Governo que o processo negocial ficará concluído durante esta governação. Já no programa do Governo seguinte (1981-83), ao título da integração na Europa junta-se a fidelidade à Aliança Atlântica.

⁵⁵ Programa do I Governo Constitucional, p. 126.

⁵⁶ Programa do I Governo Constitucional, p. 126.

⁵⁷ Programa do II Governo Constitucional, p. 158.

⁵⁸ Programa do III Governo Constitucional, p. 145.

⁵⁹ Programa do V Governo Constitucional, p. 10.

⁶⁰ Programa do V Governo Constitucional, p. 11.

O programa do IX Governo Constitucional (1983-85) volta a referir em detalhe os vectores por onde se move a política externa portuguesa. Ao empenho para a conclusão das negociações da adesão às Comunidades Europeias, à fidelidade à NATO e à importância atribuída aos PALOP soma-se a referência à diversificação das relações diplomáticas, em que é dado destaque às relações com o Brasil «a que nos ligam significativos laços de fraternidade, e [por isso o Governo] empenhar-se-á na afirmação da presença cultural portuguesa naquele país»⁶¹.

Assim, constatamos que, no período entre 1976 e 1985, a política externa portuguesa evoluiu, antes de mais, em direcção à Europa. Nesta fase, a aproximação ao Brasil fez-se acima de tudo, por razões de ordem histórica e de identidade cultural.

2.3 As Visitas Oficiais

Aproximação política e retórica económica

A primeira viagem oficial ao Brasil, depois do 25 de Abril, foi realizada pelo Primeiro-ministro Mário Soares em Dezembro de 1976, em resposta ao convite do Presidente Ernesto Geisel. A comitiva foi composta pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, José Medeiros Ferreira; pelo Ministro da Defesa, Firmino Miguel; pelo Secretário de Estado-adjunto do Primeiro-ministro, Vítor Cunha Rego e pelo Secretário de Estado da Cultura, David Mourão-Ferreira. A agenda centrou-se nos temas do relacionamento económico, dos retornados portugueses no Brasil, nos temas internacionais, especialmente África, e na difusão da língua portuguesa. Mas o objectivo fulcral da visita de Mário Soares foi, sem dúvida, o reatar das relações políticas entre os dois países, melindradas com o regime anterior ao 25 de Abril. Por isso, Mário Soares, antes de partir para o Brasil, afirmava que «existem motivos históricos, culturais e de interesses recíprocos que justificam uma posição especial em relação ao Brasil»⁶².

Mário Soares foi recebido pelo Presidente da República brasileiro, Ernesto Geisel, pelo presidente do Senado, da Câmara dos Deputados, do Supremo Tribunal Federal e pelo Governador do Distrito Federal. Esteve ainda reunido com empresários na Federação do Comércio, bem como com a comunidade portuguesa. Esta última visita foi a que

⁶¹ Programa do IX Governo Constitucional, p. 19.

⁶² Mário Soares, citado pelo Diário de Notícias, 15 de Dezembro de 1976, p. 1.

suscitou maior controvérsia, uma vez que por questões de segurança a sala onde Mário Soares discursou estava vazia (a comunidade portuguesa no Brasil não via com bons olhos a transição democrática portuguesa, tendo em conta a proximidade que existia entre esta e o regime de Salazar, já referido anteriormente). Contudo, um artigo do Diário de Notícias refere que tais riscos foram previstos quer pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, quer pela Embaixada de Portugal no Brasil, pois «a presença de exilados políticos brasileiros em Lisboa e portugueses no Rio e em S. Paulo, as dificuldades inerentes às manifestas diferenças ideológicas entre os regimes e a oposição de ambos os extremos do leque político a esta reaproximação eram factores negativos perfeitamente previsíveis»⁶³.

Apesar destes obstáculos foi feito um balanço positivo da viagem do Primeiro-ministro português. A própria imprensa brasileira, conforme citada pelo Diário de Notícias, não poupou elogios a Mário Soares e a Portugal, sublinhando que o Portugal que Mário Soares mostrou permitia passar do lirismo ao realismo. As manchetes da imprensa portuguesa também eram optimistas. O Diário de Notícias realçava que «esta visita é já uma extraordinária vitória política de Mário Soares e um teste auspicioso do que pode ser a nova política externa portuguesa, agora que Portugal consolida as suas posições demográficas e constitucionais»⁶⁴. Além da figura de Mário Soares foi também destacado o empenho dos brasileiros em reavivar estas relações, o que justifica a forma atenciosa como o Primeiro-ministro foi recebido, bem como o trabalho desenvolvido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros e pelo Embaixador de Portugal no Brasil, Vasco Futscher Pereira.

Relativamente à questão dos retornados portugueses que tinham começado a chegar ao Brasil em grandes fluxos, o Primeiro-ministro afirmou que todos eles poderiam voltar a Portugal, e o Ministro das Relações Exteriores brasileiro reiterou que graças à amizade que une os dois países não existia qualquer quota para a entrada de portugueses no Brasil.

Quanto às perspectivas da relação económica, o comunicado final realçou a coincidência de pontos de vista na possibilidade de expandir as relações económicas e comerciais e «manifestaram a sua disposição de marcar em exame o quadro dentro do

⁶³ Editorial, Diário de Notícias, 21 de Dezembro de 1976, p. 1

⁶⁴ Diário de Notícias, 17 de Dezembro de 1976, p. 7.

qual se processam essas relações, à luz das novas realidades do Brasil e de Portugal, com vista ao seu aperfeiçoamento e à identificação de novas áreas e modalidades de cooperação»⁶⁵. Neste sentido, quando reunido com os empresários, Mário Soares incentivou o investimento do Brasil em Portugal, caracterizando o novo Portugal com um programa económico e comercial coerente e em desenvolvimento.

Esta visita permitiu dar a conhecer o Portugal democrático àqueles que ainda não o eram. Uma visita da qual não se esperavam resultados a curto prazo, mas que foi acima de tudo uma visita com os olhos postos no futuro. No balanço feito pelo jornalista do Diário de Notícias que acompanhou a comitiva ficou claro um grande reflexo de optimismo, no que diz respeito à viagem e ao seu significado: «ela foi uma lufada de esperança, o encontro de homens e de grupos, o abrir de perspectivas, o cimentar de novas e promissoras acções. (...) Daí a necessidade de concretizar novas formas de cooperação, de passar para o domínio dos actos aquilo que hoje não excede o reino do sonho. (...) Importa ultrapassar o período romântico nas relações luso-brasileiras, passar ao tempo das acções por mais pequenas e rudimentares que elas sejam»⁶⁶.

No balanço feito pelo Primeiro-ministro é destacada a concretização dos objectivos previamente traçados: o desbloqueamento das relações bilaterais, o restabelecimento de um clima de confiança, a defesa da comunidade portuguesa no Brasil, a apresentação de uma nova imagem de Portugal, a eliminação das tentativas que prejudicam a democracia portuguesa e o lançamento dos eixos da política externa com vista à promoção da língua portuguesa.

Estava então aberto o caminho para que os laços históricos e culturais que unem os dois países pudessem frutificar noutras áreas.

A viagem do Chefe do Estado

A viagem de Ramalho Eanes ao Brasil, em Maio de 1978, a primeira de um Chefe do Estado após o 25 de Abril, aconteceu com um ambiente político brasileiro que não era de todo favorável: os regimes políticos ainda eram diferentes, existiam divergências na

⁶⁵ Comunicado da visita, citado pelo Diário de Notícias, 18 de Dezembro de 1976, p. 7.

⁶⁶ João Gomes, Diário de Notícias, 27 de Dezembro de 1976, p. 7.

política externa e ainda a actividade dos exilados brasileiros em Portugal que continuava a gerar uma certa desconfiança.

A visita do Presidente ficou marcada pela renovação da confiança entre a comunidade portuguesa e uma certa receptividade brasileira no que toca à questão africana, sendo que esta foi a área mais sensível. A imprensa da época considerou que esta viagem foi essencialmente um investimento e que não trouxe ganhos imediatos, além do reatar, sem qualquer ressentimento, das relações entre os dois países.

Na imprensa portuguesa é possível encontrar sistemáticas comparações entre as viagens do Primeiro-ministro Mário Soares, em 1976, e a do Presidente Ramalho Eanes, tendo em conta a forma como a comunidade portuguesa no Brasil ainda olhava para Mário Soares. Se uns consideraram a visita de Mário Soares uma viragem nas relações luso-brasileiras, outros reconheceram que foi Eanes que permitiu o seu relançamento. O Embaixador do Brasil em Portugal, Carlos Fontoura, em entrevista ao Diário de Notícias, referiu: «não diria que a visita do Dr. Soares representa uma viragem nas relações luso-brasileiras, mas antes que as reanimou e reavivou. As relações entre os nossos dois países haviam sofrido uma certa fricção em determinados períodos dos Governos Revolucionários. (...) E essa visita marcou certamente uma época muito importante na retomada das nossas relações»⁶⁷, contudo a visita de Ramalho Eanes representou um ponto alto, exactamente, por se tratar de um Chefe de Estado, eliminando um fosso de cerca de 60 anos, quando teve lugar a visita do Presidente António José de Almeida (em 1922) ao Brasil.

Por outro lado, num artigo de opinião publicado no Diário de Notícias, Mário Bettencourt Resendes reforçava que «seria em Dezembro de 1976, com a visita de Mário Soares, que ficariam abertas as portas para o relançamento da cooperação bilateral»⁶⁸, apesar de Portugal e Brasil nunca terem estado completamente ausentes dos planos de política externa de ambos os países «devido à primazia do legado histórico e cultural que liga as duas nações»⁶⁹.

Os ‘laços de sangue’ e a ‘língua comum’ traduziram-se assim nos motes dos discursos dos Presidentes português e brasileiro, durante a visita de Eanes. O Presidente português

⁶⁷ Diário de Notícias, 20 de Maio de 1978, p. 3.

⁶⁸ *Idem.*

⁶⁹ *Idem.*

acrescentou, contudo, que «cumpre-nos agora exprimir, na linguagem da cooperação económica, científica e técnica as realidades e ideais dos homens do nosso tempo»⁷⁰. A imprensa portuguesa teceu considerações muito favoráveis aos discursos de Eanes, apesar do ar sisudo que inicialmente apresentava e que fez manchetes na imprensa brasileira. Não foram contudo abordados os temas da integração de Portugal à CEE nem a possibilidade de relações económicas, mas ficou lançado o mote para se fazer na prática aquilo que o programa do II Governo Constitucional previa.

Quadro 2. As visitas oficiais ao Brasil, 1976-1985

Data	Entidade	Obs.
Dez-76	Primeiro-ministro, Mário Soares	1ª viagem oficial ao Brasil depois do 25 de Abril e 1ª viagem oficial do Primeiro-ministro
Mai-78	Presidente da República, Ramalho Eanes	1ª viagem oficial do Presidente da República depois do 25 de Abril

Fonte: Imprensa escrita e Arquivo Mário Soares. Elaboração própria.

Entre 1979 e 1985 (período caracterizado pelo empenho português no processo de adesão à CEE⁷¹) não há registo de qualquer visita das autoridades portuguesas ao Brasil, o que não significa que a política externa portuguesa deixasse de estar atenta ao Brasil, como é possível verificar na análise anteriormente feita aos programas de Governos. Assim como se realizam viagens das autoridades brasileiras a Portugal. Em 1981, em resposta ao convite deixado por Mário Soares e pelo General Eanes, o Presidente João Figueiredo vem a Portugal, e em 1985 Portugal recebe a visita do Presidente Tancredo Neves.

Após esta análise verificamos que até 1985 os interesses externos de Portugal encontravam-se simultaneamente em África, tendo em conta a necessidade de resolver os contenciosos que estavam pendentes devido ao processo descolonização sendo que a sua resolução se apresentava como um requisito para a aceitação da proposta de adesão à CEE; e na Europa, que era entendida como o mecanismo capaz de permitir a

⁷⁰ Discurso de Ramalho Eanes, citado no jornal Diário de Notícias, 23 de Maio de 1978, p. 7.

⁷¹ Tal como já foi referido o *item* referente à Política Externa, no Programa do VIII Governo Constitucional, em 1981, adquire o título de «Integração Europeia» – o que exprime tal empenho.

consolidação democrática e contribuir para o desenvolvimento do Portugal democrático. O Brasil apresenta-se ora enquadrado no grupo de países de língua oficial portuguesa, ora como o país irmão com o qual não se pode perder a relação que existe desde há séculos, quer se consigam identificar vantagens imediatas ou não. Neste período, uma vez que Portugal estava empenhado no processo de adesão à CEE, a presença do Brasil na política externa portuguesa ficou muito presa à retórica, mesmo que as intenções fossem efectivamente de concretizar determinados interesses e rentabilizar determinadas similitudes.

Por isso, ainda que se tenha verificado uma mudança nas prioridades da política externa portuguesa, motivadas pela alteração de regime político, verificamos que o Brasil continua a estar entre essas prioridades tal como tinha estado durante o Estado Novo, embora os objectivos se tenham alterado. Portugal já não vê no Brasil a extensão do seu império, mas um país com o qual partilha um conjunto de valores históricos, a mesma língua e, por isso, aspectos que poderão ser rentabilizados e dos quais poderão ser retiradas vantagens, quanto mais não seja para Portugal modificar a sua identidade no mundo e entre os países africanos.

CAPÍTULO 3

1985-1995: OS GOVERNOS DE CAVACO SILVA

O terceiro capítulo do trabalho contempla o período que vai desde 1985, depois da eleição do Primeiro-ministro Cavaco Silva, até 1995, ano em que termina o seu terceiro mandato. Ao nível da política externa portuguesa este período é caracterizado pela adesão de Portugal à CEE, em 1986, bem como, em relação ao Brasil, pela assinatura do Acordo Geral de Cooperação⁷² e a institucionalização da Cimeira Luso-brasileira, em 1991.

O tempo que decorre entre finais de 1985 e 1995 favoreceu a afirmação de Portugal no seio da Europa e o desempenho da sua primeira Presidência do Conselho da União Europeia, em 1992. Porém, é, acima de tudo, a partir do início da década de noventa, depois de consolidar o seu regime interno e a sua posição na União Europeia, que Portugal começa a diversificar a sua agenda e a concretizar os seus contactos bilaterais e multilaterais. Neste sentido, para conseguirmos traçar a evolução da política externa portuguesa para o Brasil, vamos avaliar as políticas dos três Governos Constitucionais do período referido.

3.1 Os Programas de Governo: a enunciação do relacionamento económico

No que respeita às orientações da política externa, o programa do X Governo Constitucional (1985-87), liderado por Cavaco Silva, aponta como prioridades: a integração europeia, a participação na Aliança Atlântica, o reforço do relacionamento com os países africanos de língua oficial portuguesa e o apoio às comunidades portuguesas no mundo. No que se refere ao Brasil, o texto realça a necessidade de continuar a ser dada atenção «às relações – aliás excelentes – com o Brasil, havendo que

⁷² O Acordo Geral de Cooperação encontra-se reproduzido no Anexo I do presente trabalho de investigação.

procurar o aproveitamento integral no intercâmbio das potencialidades económicas e culturais dos dois países»⁷³.

O programa apresentado pelo segundo Governo de Cavaco Silva (1987-91) aponta as mesmas prioridades estratégicas de política externa, realçando, entre outras, a «reaproximação global de Portugal à América Latina, com especial ênfase na relação privilegiada com o Brasil»⁷⁴.

A alteração do cenário internacional, com o fim da Guerra Fria, e do cenário interno, com a adesão às Comunidades Europeias, obrigou a alguns ajustamentos nas orientações da política externa. O programa do XII Governo Constitucional (1991-1995) apresenta-se mais detalhado, ainda que os objectivos gerais se resumam aos enunciados anteriormente: as comunidades europeias (com destaque para a Presidência portuguesa da UE), a Aliança Atlântica e a cooperação com os países africanos de língua oficial portuguesa. Soma-se a necessidade de valorizar a identidade portuguesa e de desenvolver uma «diplomacia económica activa, com vista à prossecução dos objectivos da política económica e comercial do governo, designadamente no concernente à sua internacionalização e à defesa dos interesses portugueses no exterior»⁷⁵.

No ponto referente às relações bilaterais evidencia-se a vontade de estreitar a ligação com os países de língua portuguesa e com os que se relacionam com os Descobrimentos Portugueses, como é o caso do Brasil. Assim, «será dado particular relevo às relações com o Brasil, visando concretizar e desenvolver as orientações contidas no Acordo Geral de Cooperação Política, Económica e Cultural, assinado em Brasília em 1991 e, simultaneamente valorizar no quadro comunitário a relação dos doze com o Brasil e com o espaço Mercosul e do Grupo do Rio em que se integra»⁷⁶.

⁷³ Programa do X Governo Constitucional, p. 10.

⁷⁴ Programa do XI Governo Constitucional, p. 10.

⁷⁵ Programa do XII Governo Constitucional, p. 18.

⁷⁶ Programa do XII Governo Constitucional p. 21.

Quadro 3. Governos Constitucionais, 1985-1995

P.R.	Governo	Primeiro-Ministro	MNE
Mário Soares ⁷⁷	X Gov. (1985-87)	Cavaco Silva	Pires de Miranda
	XI Gov. (1987-91)	Cavaco Silva	Deus Pinheiro
	XII Gov. (1991-95)	Cavaco Silva	Durão Barroso

Fonte: Site Oficial do Governo português.⁷⁸ Elaboração própria.

Ora, o que podemos concluir é que começa a haver um rol crescente de preocupações que já não se reduzem à afirmação da independência nacional, à transição democrática ou à integração europeia. O que passa a existir é a necessidade de consolidar a democracia para lá da União Europeia, tentando reforçar-se a posição de Portugal noutras áreas geográficas – como é o caso dos países de língua oficial portuguesa.

Daqui resulta o empenho crescente em conjugar os interesses nacionais com os ditames europeus, «porque aquilo que poderemos pesar em termos europeus depende, em boa parte, do que de extra-europeu poderemos levar à Europa, ou a outras parte do mundo a partir da Europa»⁷⁹. Se por um lado se começa a falar da diplomacia económica e da necessidade de aproveitar as potencialidades económicas nas relações políticas bilaterais, por outro lado, começa também a criar-se a ideia de que é possível que Portugal seja a ponte na aproximação do Mercosul e da União Europeia, tendo em conta a relação privilegiada que mantém com o Brasil

Verificamos por isso que nesta fase a aproximação ao Brasil utiliza um mecanismo bilateral, com a implantação das Cimeiras Luso-Brasileiras⁸⁰.

⁷⁷ Mário Soares exerceu o cargo de Presidente da República de 09-03-1986 a 11-03-1996.

⁷⁸ No caso dos Ministros dos Negócios Estrangeiros serão indicados os Ministros que ocuparam o cargo em último lugar, caso tenham existido remodelações governamentais.

⁷⁹ BRITO, Nuno Filipe – «Política Externa Portuguesa. O Futuro do Passado», In revista *Relações Internacionais*. Lisboa: IPRI-UNL. N.º 5, 2005, p. 148.

⁸⁰ As Cimeiras Luso-brasileiras serão analisadas adiante, ainda neste capítulo.

3.2 As Visitas Oficiais

Em Maio de 1986, um mês antes da adesão de Portugal à CEE, o Presidente Sarney visitou Portugal com uma agenda marcadamente cultural, centrando-se em temas como a língua e a CPLP, a CEE e a consciencialização de que já existia uma clara sintonia política entre os dois países. Sarney viajou por Portugal, estando em Coimbra, em Guimarães e no Porto.

Em Agosto de 1986, o Ministro dos Negócios Estrangeiros português realizou uma visita de sete dias ao Brasil. Pires de Miranda levava uma ampla agenda que incluía temas como a entrada na CEE, o projecto Eureka, África, o Acordo Ortográfico e as tarifas postais.

Conforme reproduzido pelo Diário de Notícias, o discurso de Pires de Miranda conferiu importância às perspectivas económicas que a relação luso-brasileira poderia adquirir, salientando a entrada de Portugal na CEE. Pires de Miranda realçou também que «nada ficará como dantes depois desta memorável visita (...) estava chegada a hora das boas relações entre as democracias brasileira e portuguesa passarem das boas intenções ao plano das realidades concretas»⁸¹.

Apesar do desejo do Ministro, a verdade é que a retórica se sobrepôs à prática ainda durante algum tempo, talvez por considerar que o impulso deveria ser dado primeiro no âmbito político e só depois e por arrasto, no económico. Assim, no ano seguinte seria a vez de Mário Soares se empenhar numa longa viagem ao Brasil para demonstrar que Portugal estava diferente, e para tentar passar efectivamente das palavras aos actos.

Em Abril de 1987 Mário Soares realizou uma nova visita oficial ao Brasil, desta vez como Chefe de Estado. O objectivo principal da viagem foi dar a conhecer ao Brasil a nova imagem de Portugal, bem como mudar a ideia que os brasileiros tinham acerca dos portugueses. Por isso, fez-se acompanhar por uma comitiva de cerca de 120 pessoas.

Para lá da visita ao Congresso brasileiro, Mário Soares esteve ainda na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e teve uma recepção da comunidade portuguesa – o que evidencia os objectivos da visita presidencial: reforçar a relação política de Portugal e do Brasil, juntar os empresários portugueses e brasileiros, bem como restaurar a confiança dos emigrantes portugueses no governo português.

⁸¹ Discurso de Pedro Pires de Miranda, 19 de Agosto de 1986. Biblioteca do MNE.

No discurso perante o Congresso brasileiro, Mário Soares fez uma caracterização do novo Portugal: moderno, democrático, dinâmico e integrado na CEE, e sobre isso acrescentou que não seria pelo facto de Portugal pertencer à CEE que deixaria de olhar para o Atlântico, pois o Brasil era uma referência primordial e na CEE «falaremos a linguagem da fraternidade com todos os povos que em outros continentes partilham connosco dos mesmos ideais e comungam dos mesmos valores culturais»⁸².

Na visita à FIESP Mário Soares fez questão de destacar a necessidade de uma cooperação económica entre os dois países. Apesar da afectividade e dos laços culturais existentes entre os dois países, ainda não tinha sido possível consolidar aquele tipo de cooperação, pois «não bastam a história e o afecto para alicerçar uma relação económica sólida (...) é indispensável que os agentes da cooperação económica compreendam inequivocamente o que têm a ganhar com ela e se organizem para lhe dar conteúdo prático»⁸³. Na análise que fez à visita do Presidente português, a imprensa nacional concluiu que a visita colocou a ênfase na necessidade de passar das palavras aos actos na cooperação entre os dois países, mas como iremos verificar ainda seriam precisos alguns anos para efectivamente se constatar tal alteração.

Mário Soares esteve ainda no Brasil, em Novembro de 1989, num encontro convocado pelo Presidente brasileiro José Sarney, e pelo seu Ministro da Cultura, José Aparecido de Oliveira. O encontro contou com a participação dos Chefes de Estado dos países de língua oficial portuguesa e o principal objectivo era concretizar a promoção e a defesa da língua portuguesa, através do Instituto Internacional de Língua Portuguesa. Esta reunião iria servir também de base para a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, conforme vamos explorar no próximo capítulo.

O início do investimento brasileiro em Portugal

Ainda durante a presidência de Mário Soares, o Primeiro-ministro Cavaco Silva visitou o Brasil. A visita realizada por Cavaco Silva, em 1988, resume-se a um único objectivo: incentivar os empresários brasileiros a investir em Portugal. De facto, melhor conjuntura interna era difícil de existir: Portugal já era membro da CEE e começava a

⁸² Discurso de Mário Soares no Congresso Nacional brasileiro, 26 de Março de 1987, p. 4. Arquivo Mário Soares.

⁸³ Discurso de Mário Soares na FIESP, 1 de Abril de 1987, pp. 2. Arquivo Mário Soares.

desenvolver um processo de modernização, tinha estabilidade económica e controlo de inflação, o que era invejado pelos brasileiros, e tinha estabilidade política. Assim, na reunião com a Confederação Nacional da Indústria, o Primeiro-ministro declarou que: «Portugal moderno quer manter em plano privilegiado e prioritário as relações com o Brasil, quer desenvolver e realçar o relacionamento no domínio económico e estou certo de que encerra perspectivas e possibilidades para os empresários brasileiros investirem»⁸⁴. Cavaco Silva quis deixar uma imagem de pragmatismo e de optimismo aos industriais brasileiros, e da existência de uma grande vontade política para cimentar a relação económica, ou seja, não era algo que estava apenas dependente dos homens de negócios mas também dos líderes políticos.

O mote da visita foi o incremento das relações económicas e comerciais entre os dois países, porém apenas é feito o pedido de um dos lados. Portugal não demonstrou vontade em actuar no mercado brasileiro devido à instabilidade daquela economia, e, eventualmente, por considerar que não existiam ali vantagens. Como refere a imprensa portuguesa, «da primeira à última hora, o seu objectivo apontou, inequivocamente, para a conquista do investimento brasileiro em Portugal, sublinhando que o nosso país representa uma importante porta para o mercado sem paralelo que será a CEE em 1992, com os seus 320 milhões de potenciais compradores»⁸⁵. Objectivo esse que foi concretizado, ainda que temporariamente. No início da década de 90 os brasileiros eram os principais investidores estrangeiros extra-europeus em Portugal.

Relação económica unilateral

Cavaco Silva voltou ao Brasil, em 1991, mas com um contexto interno diferente. Positivo ao nível democrático, as primeiras eleições directas já tinham ocorrido; negativo a nível económico, pois o Brasil atravessava uma dura crise económica, contrastando com o clima favorável que se vivia em Portugal.

Mais uma vez Cavaco Silva apostou especialmente na dinamização do vector económico, tal como fez questão de reforçar: era necessário «convencer os empresários brasileiros de que investir em Portugal é realmente um bom negócio»⁸⁶. Aliás, em 1990

⁸⁴ Cavaco Silva, citado pelo Diário de Notícias, 9 de Junho de 1988, p. 3.

⁸⁵ Diário de Notícias, 12 de Junho de 1988, p. 3

⁸⁶ Citado in Diário de Notícias, 6 de Maio de 1991, p. 3.

o Brasil tinha sido o maior investidor estrangeiro não europeu em Portugal, reflexo da estabilidade política portuguesa e das mudanças estruturais no Brasil. O Primeiro-ministro fez-se acompanhar por uma comitiva preenchida de empresários, como forma de manifestar o «interesse crescente no aprofundamento das relações económicas com o Brasil em mudança, agora importa consolidar e aprofundar esta nova situação, ultrapassando definitivamente a simpática mas saudosista fase do mero sentimentalismo nas relações»⁸⁷, ideia reiterada quer pelo então presidente da Associação Industrial Portuguesa, Rocha de Matos, quer pelo presidente da Caixa Geral de Depósitos, Rui Vilar que também acompanharam o Primeiro-ministro.

O Primeiro-ministro não deixou de se referir à adesão de Portugal à CEE e às vantagens que o Brasil poderia com isso adquirir pelo facto de ter acesso a um mercado de 350 milhões de consumidores⁸⁸.

Assim, foi assinado o Acordo Geral de Cooperação, bem como vários documentos que deram uma nova dinâmica ao Tratado de Amizade e Consulta de 1953. Alguns autores consideram este Acordo como uma parceria entre os dois países, já que significou «o aproveitamento mútuo das potencialidades de ambos os países e de intensificação das relações bilaterais, determinando, neste contexto, a realização de Cimeiras anuais dos Chefes de Governo, as visitas governamentais e ministeriais recíprocas, os encontros entre os Ministros dos Negócios Estrangeiros em várias e distintas sedes, e a instituição de uma Comissão Ministerial de Cooperação Luso-brasileira, presidida pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos dois países, a reunir anualmente e assessorada por sub-comissões sectoriais de nível ministerial»⁸⁹.

Desta forma, a visita do Primeiro-ministro português permitiu institucionalizar as Cimeiras luso-brasileiras e assinar o Acordo Ortográfico, destacando a importância da língua e da cultura que unem os portugueses e os brasileiros.

⁸⁷ Citado in Diário de Notícias, 8 de Maio de 1991, p. 4.

⁸⁸ Mais uma vez é referido o mercado europeu para caracterizar positivamente Portugal, que se apresentava como o intermediário indispensável ao Brasil, ainda que mais tarde se adopte uma posição contrária.

⁸⁹ In MARCHUETA, Maria Regina – *A CPLP e o seu enquadramento*. Lisboa: Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2003, p. 93.

Quadro 4: As visitas oficiais ao Brasil, 1985-1995

Data	Entidade	Obs.
Ago-86	Ministro dos Negócios Estrangeiros, Pires de Miranda	
Abr-87	Presidente da República, Mário Soares	
Jun-88	Primeiro-ministro, Cavaco Silva	
Nov-89	Presidente da República, Mário Soares	Por ocasião do encontro dos Chefes de Estado dos países de língua oficial portuguesa.
Mai-91	Primeiro-ministro, Cavaco Silva	Assinatura de vários Acordos, dos quais o Acordo Geral de Cooperação. Institucionalização das Cimeiras Luso-brasileiras.

Fonte: Imprensa escrita. Elaboração própria.

Como fica patente com estas visitas e com os programas governamentais, verificamos que a política externa do governo de Cavaco Silva também se orientou para o Brasil e também tinha como desejo passar das palavras aos actos. Porém, apesar do aumento do investimento brasileiro em Portugal tal não atingiu os níveis desejados, e no que toca à relação comercial ela continuava aquém das expectativas. Predominava a retórica do afecto, da amizade, da cooperação política e da ambição de se traduzir tudo isso em políticas económicas. Conforme enunciado num texto que João de Deus Pinheiro apresentou sobre a política externa portuguesa, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros começa por identificar a existência de uma diplomacia económica enquanto mecanismo cooperativo entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério do Comércio e do Turismo. Diplomacia económica essa que se traduzia na necessidade de atrair investimento, aumentar a capacidade de produção e de exportação, e de manter os mercados tradicionais.

No que toca ao Brasil, campo onde essa diplomacia económica poderia ser aplicada, o Ministro observa que a qualificação de ‘especiais’ para as relações luso-brasileiras se resumia às afinidades históricas, linguísticas e culturais, não existindo uma verdadeira concertação política e muito menos económica. Contudo, «os laços que desde sempre

nos uniram facilitarão decerto a construção de uma relação política e económica mais sólida e profícua para ambos os países»⁹⁰.

Em Dezembro de 1993, durante uma conferência, Durão Barroso, o Ministro dos Negócios Estrangeiros do XII Governo Constitucional, destacou a aceitação da proposta do Brasil da formação de uma comunidade de países de língua portuguesa, assim como evidenciou a capacidade de, quer Portugal, quer o Brasil, serem capazes de aproveitar as vantagens de estarem inserido em projectos de integração regional, e acrescentou que «Portugal saberá sempre manter-se fiel aos compromissos históricos que o ligam ao Brasil, por forma a que o nosso relacionamento não se esgote numa evocação do passado comum, o qual deverá constituir antes uma base sólida capaz de nos garantir um futuro comum»⁹¹. Mais uma vez voltamos a ver destacada a matriz histórica e cultural enquanto motivo para manter o Brasil como uma prioridade na política externa portuguesa, ainda que o objectivo fosse o de acrescentar um vínculo económico a essa relação de amizade.

Na visita que em 1995 Fernando Henrique Cardoso faz a Portugal, que coincide com a IIª Cimeira Luso-brasileira e com a reunião dos 7 da futura CPLP, o Presidente brasileiro refere que «o relacionamento luso-brasileiro tem um excelente potencial de crescimento. Isso dependerá da evolução satisfatória das economias de ambos os países. (...) As oportunidades de investimento no Brasil intensificaram-se com os resultados positivos do Plano Real, a par dos processos de privatização»⁹², o que demonstra a consciencialização, também por parte do Brasil, das potencialidades do vector económico.

3.3. A Criação da Cimeira Luso-brasileira

As Cimeiras luso-brasileiras foram institucionalizadas, em 1991, com a visita de Cavaco Silva ao Brasil e como forma de dar um novo alento e consolidar as relações entre Portugal e o Brasil. Nasceram, por isso, já com o Brasil e Portugal inseridos em projectos de integração regional que lhes favoreciam o seu estatuto internacional.

⁹⁰ PINHEIRO, João de Deus – *Notas sobre questões actuais de política externa*, Ministério dos Negócios Estrangeiros, p. 66.

⁹¹ BARROSO, José Manuel Durão – «Portugal e o Brasil», 3 de Dezembro de 1993, In *A política externa portuguesa (1992-1993)*, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Biblioteca Diplomática 4, 1995.

⁹² Entrevista de Fernando Henrique Cardoso ao Diário de Notícias, 19 de Julho de 1995, p. 3

Portugal na CEE, o bloco regional de referência, com um mercado único de destaque; e o Brasil liderando, a par da Argentina, outro bloco regional o Mercosul, que mostrava todo o interesse em aliar-se à CEE e daí retirar vantagens comerciais. Estas Cimeiras fazem de Portugal o único país da União Europeia com o qual o Brasil mantém reuniões institucionais regulares, ao nível dos Chefes do Estado.

Quando institucionalizadas, pretendia-se que as Cimeiras fossem encontros com uma regularidade anual, realizadas ora no Brasil ora em Portugal, e que reunissem os Chefes do Estado de ambos os países. Contudo, a periodicidade anual nem sempre foi verificada. A conjuntura política interna do Brasil impediu a realização da II Cimeira na data marcada, devido à destituição de Collor de Mello e às dificuldades democráticas que o Brasil atravessava.

O impacto político, social e económico que estes encontros têm nem sempre é o mesmo, o que se reflecte, em parte, no mediatismo que ocasionaram. Sobre algumas das Cimeiras é mesmo difícil encontrar na imprensa portuguesa ou brasileira artigos que as testemunhem, como é o caso da Cimeira realizada em Sintra em 2002. Ao longo do trabalho é, também, nosso intuito perceber os motivos que impedem a realização anual das Cimeiras, tal como inicialmente previsto.

A I Cimeira Luso-brasileira decorreu da visita que em 1991 Cavaco Silva fez ao Brasil na sequência da assinatura do Acordo Quadro de Cooperação⁹³. Em termos de cooperação política, o Acordo institucionalizou as Cimeiras e atribuiu-lhe três objectivos principais: «o fortalecimento e consolidação do diálogo político entre os dois países, (...) o debate de questões de natureza bilateral e problemas internacionais de interesse comum (...), bem como a cooperação entre a CEE e o Grupo do Rio e os processos regionais de integração europeia e latino-americana»⁹⁴. Em termos de cooperação económica criou uma Comissão Ministerial presidida pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros de cada um dos países.

Tal como ficou descrito anteriormente, o balanço desta Cimeira, que decorre do balanço da visita de Cavaco em geral, foi positivo.

⁹³ Apenas entrou em vigor em 7 de Julho de 1995.

⁹⁴ Citado em MAGALHÃES, José Calvet de – *Ob.Cit.*, p. 98.

Quadro 5: As Cimeiras Luso-brasileiras, 1985-1995

Cimeira	Data	Local
Iª Cimeira	1991	Brasília
IIª Cimeira	1995	Lisboa

Fonte: Imprensa escrita. Elaboração própria.

A segunda Cimeira Luso-brasileira teve lugar, em Lisboa, no final do segundo mandato de Cavaco Silva. A Cimeira decorreu à margem de uma reunião ministerial dos 7 países que futuramente iriam constituir a CPLP. Do balanço feito à Cimeira e do que se encontra na imprensa portuguesa, nada de novo saiu da Cimeira a própria declaração conjunta não passou de um documento evidente, onde se faz um balanço das relações entre os dois países a nível bilateral e multilateral, político, económico, social e cultural.

Verificamos então que o Brasil se encontrava entre as prioridades da política externa de Cavaco Silva. A diplomacia económica que aí poderia ter sucesso, não surtiu contudo todos os efeitos desejados, e, até 1995, a política externa portuguesa continuou à procura de uma âncora no Brasil.

3.4. A Aproximação do Brasil e do Mercosul à União Europeia

Ao longo destes anos o Brasil sofreu transformações evidentes a nível económico, estratégico e político. A regeneração progressiva da sua economia, a democratização e a integração em blocos regionais permitiram que o Brasil alterasse o seu estatuto internacional. De um entre muitos na América Latina, conseguiu destacar-se na região e no mundo sendo considerado uma potência emergente, a par da Rússia, da China ou da Índia.

A criação do Mercosul, em 1991, permitiu que o Brasil comunicasse de forma institucionalmente equivalente com a União Europeia. Ainda que Portugal se sentisse como o interlocutor válido para aquela aproximação, a verdade é que, na prática, na maior parte das vezes, o Brasil conseguiu chegar isoladamente à Europa.

O Mercosul foi criado pelo Tratado de Assunção e é composto pelo Brasil, a Argentina, o Paraguai, o Uruguai e a Venezuela⁹⁵. O seu objectivo primordial é a constituição de um mercado comum. Em 1994, o Tratado do Ouro Preto resumiu os objectivos da organização à livre circulação de bens, serviços e mercadorias; à adopção de uma tarifa comum e política comercial; à coordenação de políticas macro-económicas e sectoriais e à harmonização de legislação doméstica

O Tratado de Assunção não falava em democratização ou instituições políticas, mas antes em economia e comércio, «o acordo teve na base motivações políticas e foi conduzido por objectivos políticos; mas o instrumento escolhido, isto é, a cooperação regional com vista à integração, centrou-se no comércio e na economia»⁹⁶. Neste sentido a implementação do Tratado do Ouro Preto, em 1994, permitiu uma definição mais clara dos objectivos da instituição.

Contudo, mesmo que se reforce constantemente a capacidade do Brasil em chegar à Europa, não podemos menosprezar a importância e o empenho do apoio de Portugal nesse sentido. O último exemplo disso foi a realização da Cimeira entre a União Europeia e o Brasil⁹⁷, durante a presidência portuguesa do Conselho da União Europeia. Mas, mesmo que Portugal não funcione como o interlocutor único e decisivo na relação do Brasil e do Mercosul com a União Europeia, funciona, pelo menos, como um instrumento facilitador dessa aproximação quando esta se apresenta mais difícil. De facto, a posição de Portugal no seio da União Europeia não lhe permite tomar decisões imediatas de acordo com os seus interesses nacionais ou afectivos, contudo tem também uma palavra a dar, principalmente se souber, e conseguir, aproveitar as oportunidades.

Desta forma, como é que Portugal assistiu à evolução e à alteração do estatuto internacional do Brasil? Qual o impacto dessa alteração para a posição do Brasil na política externa portuguesa?

Com a criação do Mercosul, Portugal definiu uma política coesa para aquele espaço regional? Com a investigação que foi feita até aqui percebemos que não. Para além do caso específico do Brasil, toda a restante aproximação à América Latina é feita com base nas linhas emanadas da União Europeia. Nem mesmo com a participação nas

⁹⁵ A Venezuela aderiu ao Mercosul em Dezembro de 2005.

⁹⁶ MALAMUD, Andres – *Portugal y Brasil: relaciones asimétricas, potencial de complementación*. [Consultado em: 25-02-2006]. Disponível em: <http://www.ieei.pt/post.php?post=135>

⁹⁷ Este aspecto será abordado no capítulo 5 do presente trabalho.

Cimeiras Iberoamericanas⁹⁸, Portugal consegue ter um papel de destaque na América Latina e uma estratégia de política externa consistente para aquela região. Durante este período a aproximação ao Brasil é feita através das Cimeiras Luso-brasileiras, Ibero-americanas e entre a União Europeia e a América Latina ou o Mercosul.

Em primeiro lugar podemos abordar de que forma a pertença de Portugal à União Europeia tem facilitado a aproximação do Mercosul à União Europeia, tendo em conta a relação privilegiada entre o Brasil e um membro da U.E. (Portugal). No período 1985-1995, tendo em conta os programas de governo e os objectivos das visitas oficiais percebemos que ao mesmo tempo que o Brasil consolida a sua posição internacional, cria também condições para o fazer autonomamente. A aproximação que é feita à União Europeia, apesar de ser apoiada por Portugal, não depende exclusivamente da posição portuguesa. A própria aproximação que o Brasil faz a Espanha permite-lhe diversificar a «rede de contactos». Convém referir também que desde os anos 50 o Brasil detém uma relação bilateral forte quer com a Alemanha quer com a França, o que é uma mais valia na aproximação à União Europeia.

3.5. A Origem da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) é a prova de que, apesar de Portugal e o Brasil se inserirem em espaços regionais e geo-estratégicos diferentes, têm um vínculo que os une, a língua portuguesa, e que, sob isso é possível trabalharem juntos. A relação histórica e afectiva entre os dois países permitiu-lhes construir a CPLP, de modo a cooperarem com os restantes países lusófonos, ou a promoverem a língua portuguesa. Apesar das alterações registadas em cada um dos países, foi possível o Brasil continuar presente na estratégia da política externa portuguesa através de, entre outros mecanismos, a CPLP.

Isto não significa que tenha sido uma tarefa imediata e fácil, e não que dizer também que a CPLP signifique o mesmo para os portugueses e para os brasileiros, é antes de mais uma forma de cooperação, ou de afirmação na área regional africana.

⁹⁸ A Cimeira Ibero-americana é um fórum de consulta e encontro político que reúne os Chefes de Estado e de Governo de 22 países, da Península Ibérica e da América Latina. Foi criada em 1991 com o objectivo de reflectir sobre os temas internacionais e dessa forma poder contribuir para a cooperação, coordenação e solidariedade entre as várias regiões.

Não é nosso objectivo, com esta parte do trabalho, caracterizar, analisar e avaliar a CPLP, mas antes perceber como surgiu e, no capítulo seguinte, qual o desempenho de Portugal e do Brasil, bem como a importância desta instituição na definição da política externa portuguesa. A CPLP permite que o Brasil esteja duplamente presente na política externa portuguesa; à vertente bilateral junta-se uma vertente multilateral (assente na cooperação).

A génese da Comunidade: o papel do Brasil e de Portugal

A ideia de lusofonia e de criar uma comunidade lusófona é antiga. Gilberto Freyre formulou o conceito de luso-tropicalismo para abordar o fenómeno do encontro de etnias e culturas, aplicado à relação entre portugueses e brasileiros. Esta conceptualização foi amplamente criticada durante o Estado Novo uma vez que o regime a utilizava para justificar a colonização portuguesa e a manutenção das colónias africanas⁹⁹. Mas, ultrapassado este momento, e como regista Regina Marchueta, a CPLP foi, em última análise, a forma encontrada para dar corpo ao tão falado conceito de lusofonia.

A CPLP foi formalmente institucionalizada em Julho de 1996 em Lisboa, conforme iremos analisar no capítulo seguinte, apesar de a vontade de criar uma comunidade que unisse portugueses, brasileiros e africanos, com base na língua, seja mais antiga. Esse ideal foi reavivado com o processo português de descolonização. Com isso criaram-se as verdadeiras condições para que Portugal pudesse exprimir essa vontade ao mesmo tempo que essa intenção de cooperação com os países africanos foi apoiada pelo Brasil.

A lusofonia, a defesa e a promoção da língua portuguesa e a cooperação com os Estados africanos sempre foram preconizados quer por Portugal, quer pelo Brasil. E desde as independências africanas Portugal manifestou o interesse em cooperar com os países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP), intenção visível tanto na Constituição como nos textos programáticos dos sucessivos governos constitucionais.

⁹⁹ PINTO, José Filipe – *Do Império Colonial à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Continuidades e Descontinuidades*. Lisboa: Instituto Diplomático, 2005, p. 293.

O 25 de Abril em Portugal e, com isso, o processo de independência que se concluiu nos países africanos foi fulcral para forjar a ideia de uma comunidade que unisse todos os povos de língua portuguesa.

Mas a posição que Portugal e o Brasil tinham acerca de África começou por ser um pouco diferente, apesar de se falar de uma comunidade *afro-luso-brasileira* desde a visita do Primeiro-ministro Mário Soares, em 1976. Tal posição ficou patente nos discursos dos dirigentes políticos nas visitas que fazem a um e a outro país, e acentua-se com a questão de Timor.

Se recuarmos a 1976, e à visita de Mário Soares ao Brasil, verificamos que foi desde logo abordada a possibilidade de criação de uma comunidade afro-luso-brasileira. Nessa altura, o Primeiro-ministro advogou cautela na forma a lidar com esta situação, de modo a evitar uma má interpretação por parte dos países africanos. Ao mesmo tempo reconheceu a política lúcida que o Brasil desenvolvia com África, estando em condições de dialogar com os países de língua portuguesa¹⁰⁰.

Na visita de Ramalho Eanes, em 1978, a questão foi recuperada. Eanes referiu a importância de portugueses e brasileiros se juntarem com os povos africanos de língua portuguesa e criarem uma comunidade de culturas, assente na língua. Por ocasião da visita de Eanes, a imprensa brasileira conferiu destaque pejorativo à ideia de Eanes, em juntar portugueses, africanos e brasileiros. Em contrapartida, as autoridades brasileiras não encontraram qualquer problema naquela ideia, desde que a vontade de aliança fosse expressa pelos africanos.

A ideia começou a ser efectivamente visível, quando em 1983, numa visita que fez a Cabo Verde, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Jaime Gama, lançou os desafios para a realização de Cimeiras rotativas bianuais de Chefes de Estado e de Governo, de encontros anuais dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, bem como com o pedido de empenho para a constituição de um grupo de países de língua portuguesa. Esta ideia de comunidade de países de língua portuguesa seria depois seguida pelo diplomata brasileiro José Aparecido de Oliveira¹⁰¹.

¹⁰⁰ O Brasil foi o primeiro país a reconhecer Angola.

¹⁰¹ José Aparecido de Oliveira foi Ministro da Cultura do Governo de José Sarney e Embaixador do Brasil em Lisboa.

A visita de José Sarney a Portugal, em Maio de 1986, veio dar ênfase à questão da língua portuguesa e à importância da cooperação com África, em especial o empenho em acções pacificadoras com Angola. O Presidente Sarney afirmou que «temos, juntamente com os países africanos de língua portuguesa, uma responsabilidade comum no domínio da cultura, da cooperação técnica e educacional, da promoção da nossa língua, da valorização conjunta do património artístico e intelectual de cada um de nós»¹⁰². Dos dois lados do Atlântico começava a desenhar-se o mesmo ideal. Contudo, ainda havia algum caminho a percorrer, era necessário que a situação política estabilizasse em África para se poder apostar verdadeiramente numa comunidade de povos.

A chegada de José Sarney à presidência brasileira, tendo como Ministro da Cultura José Aparecido de Oliveira tornou mais clara a coincidência de interesses entre os dois países. Ainda assim existiam alguns entraves, o Brasil atravessava uma crise económica e política devido à saída da ditadura, Portugal estava concentrado no processo de integração europeia, e a situação nos PALOP ainda se revelava um pouco instável, o que se traduziu no pouco empenho dado à criação da Comunidade.

Apesar disso, o Ministro da Cultura de Sarney realizou uma visita às capitais lusófonas e convocou uma reunião ao mais alto nível que realizou no Brasil, em Novembro de 1989. Pela primeira vez após o 25 de Abril reuniram-se os representantes de todos¹⁰³ os países de língua portuguesa, daí Mário Soares ter considerado aquela reunião um acontecimento histórico porque juntou povos de três continentes diferentes, unidos por uma língua comum. O objectivo da reunião foi debater a questão da defesa e promoção da língua portuguesa, e criar o Instituto Internacional de Língua Portuguesa (IILP), ao mesmo tempo que lançou o projecto para uma Comunidade dos países lusófonos.

Esse projecto teve ainda que amadurecer e ultrapassar as contingências internas e externas. Todavia, enquanto isso, e depois de ter sido nomeado Embaixador do Brasil em Lisboa, José Aparecido de Oliveira empenhou-se num périplo pelas capitais lusófonas com vista a recolher apoio para o projecto de comunidade. Em todas elas os dirigentes governamentais lhe manifestaram o agrado na concretização da iniciativa. Neste sentido, desenrolam-se diversas actividades com a sociedade civil, que se centraram no

¹⁰² José Sarney, citado in Diário de Notícias, 6 de Maio de 1986, p. 5

¹⁰³ Com excepção do Presidente de Angola, em sua representação esteve o governador. Esteve ainda presente José Aparecido de Oliveira, Ministro da Cultura do Brasil.

Instituto Internacional de Língua Portuguesa (IILP), na Universidade dos Sete, na institucionalização e estrutura da CPLP, na cooperação económica e na promoção da língua portuguesa. Entre estas reuniões conta-se o colóquio realizado em Dezembro de 1993 em Lisboa (as outras foram realizadas no Rio de Janeiro, Luanda, Cabo Verde, Maputo e Brasília), que contou com a presença do Ministro dos Negócios Estrangeiros, Durão Barroso, e do Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, bem como de Aparecido de Oliveira, Embaixador brasileiro em Lisboa.

No colóquio, o Ministro português, Durão Barroso, proferiu um discurso pouco aprofundado, tecendo elogios à iniciativa brasileira como forma de aproximar os países lusófonos através da defesa da língua portuguesa, contudo acrescentou que a comunidade poderia desenvolver um papel importante no plano político e diplomático, assim como no campo económico e da cooperação científica, concluindo que, de facto, «o campo de actuação potencial de uma ‘comunidade de países de língua portuguesa’ parece ser atraente e merece ser desenvolvida», contudo, e porque a opinião dos restantes países era indispensável para tecer considerações acerca da estrutura da comunidade, Durão Barroso acrescentou que «não desejaria neste momento pormenorizar mais o nosso pensamento nesta matéria»¹⁰⁴. Ao contrário, o Embaixador Aparecido de Oliveira formulou um discurso determinado e confiante na aposta dada na futura CPLP: «A criação de um espaço político, atento às exigências de associação económica entre os 7, é o que nos impõe a realidade mundial. (...) Temos a nosso favor um língua comum para expressar o compromisso do nosso sangue, de nossa cultura, de nossa história»¹⁰⁵.

Após este colóquio o Embaixador em Lisboa convocou novamente os Chefes de Governo para um encontro, porém, apenas os Ministros dos Negócios Estrangeiros se reuniram em Brasília, em Fevereiro de 1994. Aqui criaram um Comité de Concertação Permanente, que tinha por objectivo preparar os documentos e as reuniões dos Chefes de Estado; e voltaram a recomendar que se realizasse, no primeiro semestre de 1994, uma reunião ao mais Alto Nível, tal como a que se tinha realizado em Maio de 1991. Adiada por duas vezes, primeiro devido à indisponibilidade de Itamar Franco e depois

¹⁰⁴ BARROSO, Durão – «A ideia da CPLP», 5 de Dezembro de 1993, In *Ob. Cit.*, p. 114.

¹⁰⁵ Discurso do Embaixador José Aparecido de Oliveira, 6 de Dezembro de 1993, p. 5. Arquivo Mário Soares.

devido a um contencioso diplomático entre Portugal e Angola¹⁰⁶, a reunião apenas teve lugar em Julho de 1995. Os Ministros dos Negócios Estrangeiros ainda voltaram a reunir-se em Lisboa, em Maio de 1994, para aprovarem o projecto de Declaração Constitutiva da CPLP e os seus Estatutos provisórios.

Verificamos então que a ideia de constituir uma comunidade de países de língua portuguesa começava a ganhar contornos mais evidentes e delineados.

Desta forma, o período entre 1985 e 1995 é marcado pelas visitas de Cavaco Silva e Mário Soares ao Brasil, com o intuito de aprofundar o relacionamento económico apelando ao investimento brasileiro em Portugal, mas sem conseguir contudo avanços significativos. Por outro lado, a visita de Cavaco Silva ao Brasil, em 1991, demarca-se das restantes pelo facto de ter permitido a assinatura do Acordo Geral de Cooperação ao mesmo tempo que institucionalizou as Cimeiras Luso-brasileiras, fomentando a relação bilateral entre Portugal e o Brasil. Ainda assim, os resultados práticos e a concretização de políticas naquele país tardavam em eclodir.

¹⁰⁶ O Presidente de Angola recusou visitar Portugal nessa data, devido a alegadas declarações de Mário Soares sobre a guerra em Angola.

CAPÍTULO 4

1995-2002: OS GOVERNOS DE ANTÓNIO GUTERRES E A «OPÇÃO BRASIL»

O quarto capítulo do trabalho analisa os dois governos constitucionais liderados por António Guterres, o XIII Governo, entre Outubro de 1995 e Outubro de 1999 e o XIV Governo até Abril de 2002. Este espaço temporal é caracterizado pela visita de António Guterres ao Brasil, em Abril de 1996, com uma atitude clara de apostar na internacionalização da economia portuguesa no Brasil; ao mesmo tempo que é caracterizado pela institucionalização da CPLP em 1996; pelas comemorações da chegada ao Brasil e a Assinatura do Tratado de Amizade Cooperação e Consulta em 2000, e pela constatação de uma tendência crescente da imigração brasileira em Portugal.

Assim, pretendemos avaliar as mudanças e constantes neste período, comparar com o que dissemos anteriormente e verificar se há uma continuidade da inserção do Brasil entre as prioridades externas portuguesas e se esta assenta na percepção histórica e cultural.

4.1 Os Programas de Governo: a enunciação da diplomacia económica

O XIII Governo Constitucional (1995-99), liderado por António Guterres, marcou a alternância entre o PS e o PSD na condução governativa, porém, as linhas gerais da política externa não se alteraram substancialmente. Sobre este domínio, o programa apresentado faz uma caracterização global dos relacionamentos de Portugal, onde engloba as relações bilaterais com Espanha, com o Mediterrâneo e África, bem como com os Estados Unidos. De forma destacada aparecem as relações de Portugal com o Brasil, onde se afirma o objectivo de «desenvolvê-las em termos práticos e adequados às realidades dos nossos dias»¹⁰⁷, realçando os projectos de integração regional de cada um dos países e a necessidade da criação de uma Comunidade dos Povos de Língua Portuguesa. Tal como no programa anterior, mais uma vez se destaca a importância da

¹⁰⁷ Programa do XIII Governo Constitucional p. 55.

diplomacia económica, que se deverá jogar no plano comunitário (defendendo os interesses nacionais nas negociações da UE), bilateral (diversificando as relações económicas e comerciais) e multilateral (através da OMC). A estratégia económica que a política externa portuguesa com o Brasil vai adoptar tem por base todo o quadro de valores culturais e históricos que é facilitado pela existência de uma língua comum.

Além daquele capítulo global, o aspecto referente à política externa, contém ainda capítulos específicos sobre a União Europeia, a Cooperação para o Desenvolvimento, as Comunidades Portuguesas, Timor e Macau.

O segundo Governo de António Guterres, iniciado em 1999, enfatiza uma vez mais a diplomacia económica, e a necessidade de a tornar eficiente através de uma melhor articulação entre as representações externas do Estado português e os agentes empresariais.

A esta vontade juntam-se outros dois factores favoráveis à estratégia para o Brasil, como sejam a transição democrática brasileira¹⁰⁸ e a entrada em cena de António Guterres, determinado a fazer uma aposta clara no Brasil.

Quadro 6. Os Governos Constitucionais, 1995-2002

P.R.	Governo	Primeiro-Ministro	MNE
Jorge Sampaio	XIII Gov. (1995-99)	António Guterres	Jaime Gama
	XIV Gov. (1999-02)	António Guterres	Jaime Gama

Fonte: Site oficial do Governo português¹⁰⁹. Elaboração própria.

¹⁰⁸ Não existe uma data precisa sobre o momento da transição democrática no Brasil, uma vez que não existiu uma ruptura, como em Portugal. Contudo, e apesar do fracasso da campanha *Diretas Já*, que reclamava eleições directas, podemos dizer que é a partir de 1985, com a eleição indirecta do primeiro Governo Civil que o regime ditatorial começa a dar sinais de abertura, o que só virá a concretizar-se com a eleição directa de Collor de Melo em 1990.

¹⁰⁹ No caso dos Ministros dos Negócios Estrangeiros serão indicados os Ministros que ocuparam o cargo em último lugar, caso tenham existido remodelações governamentais.

Relativamente à aproximação ao Brasil, Alexandra Barahona de Brito¹¹⁰ destaca que é a partir de 1995 que há uma diversificação e uma consistência da agenda política entre os dois países. À proximidade cultural junta-se o diálogo político, o estreitamento dos laços económicos e de investimento, assim como a utilização da CPLP como forma de maximizar a vantagem de uma língua comum, e os objectivos de integração regional que permitem inserir a economia brasileira no mundo e proteger as instituições democráticas internas. Verificamos por isso que nesta fase a aproximação ao Brasil utiliza um mecanismo bilateral, através das Cimeiras Luso-Brasileiras, um mecanismo multilateral através da criação da CPLP e das Cimeiras Ibero-americanas, e por fim, mas talvez o mais importante, um mecanismo económico que é posto em prática pelo aumento extraordinário dos investimentos portugueses no Brasil.

4.2. As visitas oficiais

A visita de António Guterres

Com a entrada em cena de António Guterres passamos verdadeiramente das palavras aos actos. Como afirmou o Ministro Jaime Gama numa entrevista que concedeu ao *Jornal Semanário* «nunca houve uma acção coerente e consistente para fazer do Brasil um alvo efectivo de política externa, o que só passou a ser feito pelo actual governo. Por outro lado, também temos verificado que, depois de passada uma certa euforia de investimento brasileiro ocasional no final dos anos 80, só agora foi possível dar à vitalidade do investimento português no Brasil uma função potenciadora de relações duráveis»¹¹¹.

Depois da visita inaugural do Chefe de Estado Ramalho Eanes para consolidar as relações luso-brasileiras, da visita de Mário Soares para dar a conhecer o novo Portugal, aberto, democrático, dinâmico, das visitas de Cavaco Silva com empresários e da institucionalização da CPLP parecia que estas iniciativas estavam a impulsionar uma política externa mais coesa e orientada para o Brasil, criando condições e aproveitando

¹¹⁰ Cf. BRITO, Alexandra Barahona de – «Relations between Brazil and Portugal: From Caravelas to Telenovelas and Beyond», comunicação apresentada na *XXIII Conferência Internacional de Lisboa*, IEEL, 2005. [Consultado em: 25-02-2006]. Disponível em: <http://www.ieei.pt/post.php?post=132>

¹¹¹ Entrevista a Jaime Gama ao *Jornal Semanário*, 26 de Junho de 1996, In GAMA, Jaime – *A Política Externa Portuguesa, 1995-1999*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Biblioteca Diplomática 8, 2001.

as oportunidades para definir o Brasil como uma verdadeira prioridade sem qualquer condicionante. Contudo, quando em Abril de 1996 António Guterres visitou o Brasil, teve uma tarefa semelhante à dos governos anteriores: conquistar os brasileiros. Parecia não existir uma linha condutora mas uma repetição nas atitudes dos que tinham visitado o Brasil até então, com excepção, claro está das visitas de Soares em 1976 e Eanes em 1978 que permitiram abrir caminho e quebrar o gelo que existia.

Assim, a imprensa portuguesa dá conta de que «o Governo da rosa parte para ir à reconquista do Brasil, consciente de que não basta falar a mesma língua ou assinar protocolos para que as relações de amizade e cooperação existam. Aliás, são inúmeros os protocolos assinados entre os dois países considerados irmãos sem que este parentesco tenha ido mais além do que a partilha da língua de Camões».

António Guterres quis, de facto, fazer do Brasil a sua prioridade – escolheu o Brasil como a primeira viagem oficial levando consigo uma comitiva ao mais alto nível político, cultural e económico. Convém contudo referir que a relação pessoal e política entre António Guterres e Fernando Henrique Cardoso é de todo diferente das relações existentes entre os governantes de outros anos. A imprensa portuguesa refere mesmo que existe uma clara empatia entre o Primeiro-ministro e os empresários, e entre o Primeiro-ministro e o presidente brasileiro, o que facilita o relacionamento. Ludgero Marques, presente também entre a comitiva portuguesa, afirmou que «há um espírito diferente do que existia no tempo de Cavaco Silva. (...) Esta é uma viagem de prestígio na qual o Primeiro-ministro tem uma atitude muito positiva em relação aos empresários, e do lado dos brasileiros tem havido idêntica correspondência»¹¹². No Seminário que decorreu na FIESP esteve presente Sérgio Motta, o braço direito de Fernando Henrique Cardoso o que foi revelador de «um autêntico certificado de garantia sobre o empenhamento do Governo brasileiro na nova fase das relações entre os dois países»¹¹³.

A partir desta data verificamos uma mudança quer na atitude portuguesa quer na atitude brasileira. O discurso de António Guterres valoriza Portugal, o Brasil e os espaços regionais em que estão integrados, «por vezes com a mania das grandezas próprias de pequenos países, Portugal dizia que era a chave para a entrada do Brasil na Europa. Nem o Brasil precisa de Portugal para entrar na Europa nem nós precisamos do Brasil

¹¹² Diário de Notícias, 19 de Abril de 1996, p. 9.

¹¹³ Diário de Notícias, 19 de Abril de 1996, p. 12.

para entrar no Mercosul. Temos, isso sim, de ser cúmplices e parceiros numa concertação estratégica entre Governos e empresários»¹¹⁴. De facto, a referência de Portugal enquanto elemento facilitador no diálogo entre o Brasil e a UE é uma constante nos discursos dos governantes, revelando contudo consciência, tal como António Guterres, de que o Brasil não necessita de qualquer intermediário¹¹⁵.

A viagem de Guterres, com uma comitiva de cerca de 250 pessoas, tinha três objectivos fulcrais¹¹⁶. Primeiro dar a conhecer os laços de amizade entre os dois governantes como forma de garantir as boas relações entre Portugal e Brasil. Depois, avançar com a ideia de uma parceria ou sociedade a nível empresarial e económico, indispensável para ambos os países. E, por fim, deixar uma imagem de modernidade através das várias iniciativas culturais que decorreram (com António Guterres foram os músicos Dulce Pontes, Pedro Abrunhosa, Mário Laginha, Maria João, a actriz Maria do Céu Guerra e os arquitectos Siza Vieira e Nuno Portas, e decorreu também um ciclo de cinema português). Os objectivos foram conseguidos, a imagem de marca de Portugal foi passada e a imprensa brasileira chegou a precaver Fernando Henrique Cardoso: «O Guterres ainda ganha a eleição presidencial no Brasil»¹¹⁷, o que traduz o indubitável balanço positivo da viagem.

Em Julho de 1997 Guterres volta ao Brasil no âmbito da IIIª Cimeira Luso-brasileira e na comemoração do primeiro ano de existência da CPLP, em Salvador da Baía.

A visita do Presidente da República

Com a nova posição do Brasil na política externa portuguesa (porque reflecte também uma estratégia económica), foi a vez de, em Setembro de 1997, Jorge Sampaio visitar oficialmente o Brasil. Desta vez o cenário era verdadeiramente diferente: Portugal assumia-se como o sexto investidor estrangeiro no Brasil. Apesar de a visita ter ficado marcada pela polémica em torno do alargamento da reciprocidade de direitos aos

¹¹⁴ Diário de Notícias, 19 de Abril de 1996, p. 13

¹¹⁵ Os líderes portugueses começam a perceber que não são o intermediário indispensável para o Brasil chegar à UE, quer porque Portugal é um pequeno país quer porque o Brasil, principalmente após a criação do Mercosul, consegue chegar à UE sem intermediários.

¹¹⁶ Ao nível político e diplomático a visita permitiu a assinatura do protocolo para a abolição parcial de vistos entre os dois países.

¹¹⁷ Conforme citado pelo Diário de Notícias, 21 de Abril de 1996, p. 11.

cidadãos brasileiros residentes em Portugal¹¹⁸, Fernando Henrique Cardoso fez questão de registar que a relação política luso-brasileira estava sólida. A visita decorreu, aliás, do convite do presidente brasileiro a Jorge Sampaio para participar nas comemorações dos 175 anos da independência do Brasil.

O discurso de Jorge Sampaio ao Congresso brasileiro focou três assuntos: a CPLP, que já se constituía como uma verdadeira realidade, referindo-se também à questão do estatuto de Timor-Leste reforçando a ideia de que é Portugal que tem uma responsabilidade histórica para com os timorenses; as relações económicas, caracterizadas como o novo pilar das relações luso-brasileiras e o intercâmbio cultural, científico e universitário, como garante da cooperação científica e tecnológica. O Presidente Jorge Sampaio realçou por isso que «o que nos une e é garantia de que nos continuará a unir, não é um qualquer determinismo da história, mas a força, conscientemente assumida, da importância política, económica e cultural das nossas relações bilaterais»¹¹⁹.

No seminário na FIESP, depois de traçar a evolução das relações económicas entre os dois países, Jorge Sampaio lançou o desafio para que se realizasse uma Cimeira entre a UE e o Mercosul, como forma de demonstrar que os processos de integração regional não eram incompatíveis com a relação luso-brasileira, mas antes motivadores disso, relembrando porém, tal como fizera António Guterres, que «o Brasil não precisa, evidentemente, de qualquer mediador para desenvolver as suas relações com a União Europeia. Mas (...) Portugal será sempre um aliado seguro com que o Brasil poderá sempre contar»¹²⁰.

Com a visita de Jorge Sampaio fica assim comprovado que o Brasil passava a desempenhar um papel muito mais relevante na política externa portuguesa, em especial devido ao exercício de uma diplomacia económica, levada a cabo eficazmente pelo governo de António Guterres.

¹¹⁸ Dias antes da partida para o Brasil Jorge Sampaio promulgou a revisão constitucional que visava o não alargamento da reciprocidade de direitos aos cidadãos brasileiros residentes em Portugal. Durante a sua estadia no Brasil o tema voltou à tona em Portugal, ainda que os dirigentes brasileiros tenham revelado alguma compreensão na decisão portuguesa e tal facto não afectou os objectivos da visita.

¹¹⁹ Jorge Sampaio, Discurso ao Congresso Brasileiro, 8 de Setembro de 1997, In SAMAPIO, Jorge – *Portugueses*. Vol. II., p. 619. [Consultado a: 23/07/2007]. Disponível em: <http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/livros/volume2.pdf>

¹²⁰ Jorge Sampaio, Discurso na FIESP, 9 de Setembro de 1997, In SAMAPIO, Jorge – *Portugueses*. Vol. II, p. 627. [Consultado a: 23/07/2007]. Disponível em: <http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/livros/volume2.pdf>

Os 500 anos da chegada ao Brasil e o novo Tratado de Amizade

Portugal e Brasil organizaram em conjunto as comemorações dos 500 anos da chegada ao Brasil. Em Março de 2000, Fernando Henrique Cardoso visitou Portugal em data coincidente com a partida da armada de Pedro Álvares Cabral. Dos discursos proferidos por Sampaio ressalta a ideia de confiança. Confiança nos empresários e confiança no Brasil. Referindo-se à aposta portuguesa feita no Brasil, Jorge Sampaio realçou que «nós acreditamos no Brasil: não é já a costumada retórica dos afectos que o diz, mas a fria expressão numérica das realidades económicas. Nós acreditamos no Brasil porque estamos a aprender a conhecê-lo melhor»¹²¹.

Passados três anos desde a última visita, Jorge Sampaio regressa ao Brasil, em 2000, para comemorar, juntamente com Fernando Henrique Cardoso, os 500 anos da chegada do Brasil. A viagem ficou marcada, por um lado, pela polémica gerada pelos eventuais confrontos das tribos indígenas e do Movimento dos Sem Terra, que visavam o Governo e as políticas brasileiras, e, por outro, pela assinatura do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta¹²², revogando assim o Tratado de 1953. Apesar da relevância do Tratado, as manchetes dos jornais deram maior destaque ao campo de batalha que aguardava o Presidente Sampaio. Os jornais brasileiros relatavam que o ambiente não era de festa mas sim de extermínio e invasão, conforme citava o Diário de Notícias. Contudo, na sessão solene das comemorações Sampaio realçou que «nós nunca nos esquecemos que o Brasil é só dos brasileiros e que é aos brasileiros que cabe fundamentalmente o enaltecimento e a alegria desta comemoração»¹²³.

O Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, assinado em Porto Seguro, actualizou o Tratado anterior, de 1953, e foi considerado mais operativo, passando a regular as relações entre os dois países. O Tratado abrange um conjunto de domínios que vão desde a defesa da paz, à consolidação da comunidade de países de língua portuguesa, às

¹²¹ Jorge Sampaio, Discurso por ocasião da visita de FHC a Lisboa, 8 de Março de 2000, In SAMPAIO, Jorge, *Portugueses*. Vol. 5, p. 556. [Consultado a: 23/07/2007]. Disponível em: <http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/livros/volume5.pdf>

¹²² O Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta assinado em 2000 encontra-se reproduzido no Anexo III do presente trabalho de investigação. Este Tratado ficou conhecido também como «Tratado de Porto Seguro».

¹²³ Jorge Sampaio, discurso da Sessão Solene, 22 de Abril de 2000, In SAMPAIO, Jorge, *Portugueses*. Vol. 5, p. 344. [Consultado a: 23/07/2007]. Disponível em: <http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/livros/volume5.pdf>

relações regionais, à cooperação cultural, científica e tecnológica, à formação académica, à cooperação ambiental, jurídica, da saúde, das forças armadas e regulamenta a situação dos portugueses no Brasil e dos brasileiros em Portugal. Ao domínio económico é reservado uma pequena referência. Entre outras alterações, o Tratado estabeleceu a igualdade de direitos políticos (brasileiros e portugueses podiam reclamá-los ao fim de 3 anos de residência no outro país). Em declarações ao Diário de Notícias, Jaime Gama, aproveitou para evidenciar que, em 1995, quando chegou ao Governo, «o estado das relações com o Brasil era péssimo. Era tão grave que, não só as relações se encontravam à beira da ruptura como, inclusivamente, impossibilitavam¹²⁴ a própria constituição da CPLP»¹²⁵.

Quando Jorge Sampaio visitou a comunidade portuguesa destacou também a vertente económica, com o significativo aumento dos investimentos portugueses, definindo-o como o passo mais importante dado após a fase da emigração portuguesa para o Brasil, «este facto, e a mudança de imagem de Portugal no Brasil que ele veio acarretar levam-me a reforçar a minha mensagem de confiança»¹²⁶.

¹²⁴ Durão Barroso virá depois dizer que o que impossibilitou a consagração da CPLP antes de 1996 foi o veto de presidentes africanos devido à presença de Mário Soares.

¹²⁵ In Diário de Notícias, 21 de Abril de 2000, p. 4

¹²⁶ Jorge Sampaio no Discurso proferido na recepção oferecida à comunidade portuguesa, no Rio de Janeiro. In SAMPAIO, Jorge – *Portugueses*. Vol. V. p. 350. [Consultado em: 23/07/2007]. Disponível em: <http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/livros/volume5.pdf>

Quadro 7. As visitas oficiais ao Brasil, 1995-2002

Data	Entidade	Obs.
Abr-96	Primeiro-ministro, António Guterres	1ª visita oficial do Primeiro-ministro.
Jul-97	Primeiro-ministro, António Guterres	IIIª Cimeira Luso-brasileira e Comemorações da CPLP.
Set-97	Presidente da República, Jorge Sampaio	Convite do Presidente brasileiro.
Set-98	Ministro dos Negócios Estrangeiros, Jaime Gama	
Set-00	Presidente da República, Jorge Sampaio	Comemorações dos 500 anos da chegada de Pedro Álvares Cabral ao Brasil. Assinatura do Tratado.
Fev-01	Ministro dos Negócios Estrangeiros, Jaime Gama	

Fonte: Imprensa escrita. Elaboração própria

Em 2001 Jaime Gama volta ao Brasil com o objectivo de preparar a V Cimeira Luso-brasileira que iria decorrer em Brasília, em Março desse ano, e mais uma vez definiu o Brasil como um dos eixos centrais da internacionalização da economia portuguesa, numa altura em que se verificava a segunda onda de investimentos portugueses. A reunião pretendeu ainda preparar os documentos a serem assinados na Cimeira, entre eles o Tratado de Amizade.

Na conferência de imprensa, Jaime Gama, tal como Guterres e Sampaio já haviam referido, insistiu que «o Brasil sabe que pode contar com Portugal nas instâncias de Bruxelas e, embora pela sua dimensão e capacidade o Brasil não precise de intermediação para penetrar em novos mercados, a realização de *joint-ventures* com empresas portuguesas poderá ser um instrumento válido no acesso ao vasto mercado europeu»¹²⁷.

¹²⁷ GAMA, Jaime, «O relacionamento luso-brasileiro à luz do novo Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta», In GAMA, Jaime – *A política externa portuguesa, 1999-2002*. Biblioteca Diplomática 9. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2002, p. 352.

4.3. O papel das Cimeiras Luso-brasileiras

Em Julho de 1997 realizou-se a III Cimeira Luso-brasileira em Brasília. A Cimeira pretendia analisar o primeiro ano da CPLP (iria realizar-se também uma reunião ministerial da CPLP), a questão dos dentistas, os investimentos portugueses e as comemorações dos 500 anos da descoberta do Brasil. Face à panóplia de temas, não é de estranhar que Guterres tenha levado consigo uma comitiva de sete Ministros e quatro Secretários de Estado¹²⁸, motivo suficiente para ser este o tema na imprensa portuguesa, sendo justificado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros pela «importância fulcral atribuída ao reequilíbrio dos poderes mundiais face aos EUA, e nesse âmbito privilegia as relações com o Brasil e o papel mediador de Portugal entre a União Europeia e a América do Sul»¹²⁹.

A IV Cimeira Luso-brasileira teve lugar em Lisboa em Abril de 1999, voltando a juntar Fernando Henrique Cardoso e António Guterres. A agenda incluía temas como a crise financeira do Brasil, as relações bilaterais, a cooperação com Timor, Angola e Guiné-Bissau, a economia, a CPLP, a comemoração dos 500 anos, a reforma do Conselho de Segurança da ONU e ainda a questão dos dentistas. Em discussão esteve também a Cimeira UE-América Latina a realizar em Junho desse mesmo ano.

Esta Cimeira desenrolou-se sem quaisquer problemas e revelou uma grande cumplicidade entre os dois governantes. Tal como adiantou o Diário de Notícias «uma Cimeira que se faz sem problemas entre os dois países também não produz grandes soluções»¹³⁰. Ainda assim, foi desta Cimeira que saiu uma declaração sobre Timor-leste, em que António Guterres e o presidente brasileiro apoiam o Secretário-geral da ONU quanto à possibilidade de conseguirem, por parte do governo da Indonésia, permissão para a presença permanente das Nações Unidas no território. O Presidente brasileiro demonstrou mesmo a sua disponibilidade para colocar uma força policial e militar à disposição da ONU, de modo a assegurar a autodeterminação do povo timorense.

¹²⁸ A comitiva era composta pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Jaime Gama; pelo Ministro da Administração Interna, Alberto Costa; pelo Ministro dos Assuntos Parlamentares, Jorge Coelho; pelo Ministro da Economia Augusto Mateus; pelo Ministro da Educação Marçal Grilo; pelo Ministro da Cultura, Manuel Maria Carrilho, e por 4 secretários de Estado: Pina Moura, José Lello, Rui Viera Nery e Fausto Correia.

¹²⁹ Jornal Expresso, 17 de Julho de 1997.

¹³⁰ Diário de Notícias, 17 de Abril de 1999,

Em 2000, ano das comemorações dos 500 anos da descoberta do Brasil, não se realizou qualquer Cimeira, apesar das visitas de Jorge Sampaio e de Fernando Henrique Cardoso, e da assinatura do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta.

A V Cimeira decorreu em Setembro de 2001, em Brasília, e além de ter ficado marcada pela assinatura de sete¹³¹ protocolos, convénios e acordos, ficou marcada por outros dois acontecimentos que preenchiam os meios de comunicação social portugueses e brasileiros, o crime de Fortaleza – em que foram mortos seis turistas portugueses – e o cancelamento da operação de troca de acções da Telesp pela Portugal Telecom. Duas áreas fulcrais para as relações dos dois países, e que ambos quiseram esclarecer durante o encontro – o turismo e os investimentos. A reunião centrou-se ainda nos temas da cultura, economia e relações entre a UE e o Mercosul.

Ao nível económico pretendia-se facilitar a obtenção de visto de trabalho pelos empresários portugueses e aumentar o nível da relação comercial, ainda bastante insignificante. O Presidente brasileiro também quis clarificar se a recente aposta de Portugal em Espanha não afectaria a relação económica com o Brasil. No seminário na FIESP, o Ministro da Economia realçou que «a internacionalização continuará a ser uma aposta do Governo, e que a viragem portuguesa para Espanha ocorre paralelamente à continuação do investimento e da aposta no Brasil»¹³². António Guterres fez questão de descrever o estado das relações económicas antes da sua entrada no Governo para realçar o impulso que foi dado por si.

Em termos gerais foi feito um balanço positivo da Cimeira essencialmente ao nível político-diplomático, valorizando-se por isso o trabalho do Ministério dos Negócios Estrangeiros e de Jaime Gama (que em Fevereiro tinha estado no Brasil a preparar a Cimeira), contudo, não foram levadas iniciativas novas para a Cimeira. A imprensa portuguesa realça por isso que «Fernando Henrique Cardoso e Guterres não levaram qualquer contributo para a V Cimeira, limitaram-se a estar presentes, falharam politicamente»¹³³.

¹³¹ Assinatura de: Tratado sobre transferência de pessoas condenadas; Protocolo sobre Dupla Tributação e Evasão Fiscal; Cooperação na área de arquivos; Exercício de Actividade Remunerada para o corpo diplomático; Serviços aéreos; Consultas bilaterais na área da cooperação para o Desenvolvimento e Convénio entre o Instituto Camões e o Departamento Cultural do Ministérios das Relações Exteriores do Brasil.

¹³² Diário de Notícias, 7 de Setembro de 2001, p. 11.

¹³³ Editorial, Diário de Notícias, 8 de Setembro de 2001, p. 3.

Quadro 8. Cimeiras Luso-brasileiras, 1995-2002

Cimeira	Data	Local
IIIª Cimeira	1997	Brasília
IVª Cimeira	1999	Lisboa
Vª Cimeira	2001	Brasília

Fonte: Imprensa escrita. Elaboração própria.

Entre 1995 e 2002 realizaram-se quatro Cimeiras Luso-brasileiras. Ainda que inicialmente se tivesse definido a periodicidade anual das Cimeiras, verificamos que passaram a ser realizadas de dois em dois anos. Assim, tendo por base uma lógica bianual, as cimeiras, durante os Governos de António Guterres cumprem esse critério, ao contrário do que aconteceu imediatamente após a sua institucionalização em 1991, já que até 1994 não se realizou nenhuma outra cimeira.

4.4. A institucionalização da CPLP

Com a eleição de Fernando Henrique Cardoso dá-se um novo fôlego às negociações no âmbito da CPLP. A partir daqui evidencia-se a acção empenhada, não tanto do Brasil, mas acima de tudo da pessoa do Embaixador Aparecido de Oliveira.

Quando em 1995, Fernando Henrique Cardoso veio a Portugal no quadro da II Cimeira Luso-brasileira e da reunião dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da CPLP, já a maior parte do caminho estava trilhado. Da visita do presidente brasileiro destacou-se, nos discursos que proferiu, a omissão à CPLP e a Timor-Leste. Minimizando a situação, numa entrevista concedida ao Diário de Notícias, Henrique Cardoso referiu-se à Comunidade apenas para realçar que poderia ter uma vertente económica, ainda que a proposta inicial de Itamar Franco se centrasse no domínio histórico e cultural, e acrescentou que «o Brasil tem uma grande vocação a cumprir em África. (...) Em relação a Portugal temos de encorajar todos os esforços com vista a que se multipliquem os mecanismos trilaterais, que beneficiem ao mesmo tempo os nossos dois países e os países africanos»¹³⁴.

¹³⁴ Entrevista concedida por Fernando Henrique Cardoso ao Diário de Notícias, 19 de Julho de 1995, p. 3.

Depois da reunião de Maputo, em Abril de 1996, ficaram então criadas as condições para a institucionalização da Comunidade. Concluíram-se os Estatutos e a Declaração Constitutiva e aprovou-se o estatuto de observador para Timor-Leste. Persistia, porém, o dilema em torno do nome a indicar para Secretário Executivo. Tanto o Brasil como Portugal já tinham abdicado dessa função, aconselhando a que o primeiro Secretário Executivo deveria vir de um país africano. A sugestão de Jaime Gama era a de que se devia seguir a ordem alfabética ascendente para a nomeação do Secretário Executivo, e o inverso para o Secretário Executivo Adjunto. Assim, Angola designou Marcolino Moco e, São Tomé e Príncipe, Rafael Branco.

O dia da institucionalização da CPLP ficou marcado por dois temas: por um lado, a ausência em Lisboa de Aparecido de Oliveira¹³⁵ e de uma representação da União Europeia e, por outro, a incoerência de posições sobre Timor-Leste dos dirigentes brasileiros, dias antes da reunião. Luiz Filipe Lampreia, Ministro das Relações Exteriores, acentuou o facto de o Brasil ter relações económicas com a Indonésia mas que isso não teria qualquer influência na posição brasileira, e o Presidente Fernando Henrique Cardoso declarou que «o Brasil tem uma posição cautelosa porque tem uma relação muito ampla com a Ásia, e com a Indonésia, e não adianta entrar em conflitos antes da hora»¹³⁶. No entanto, apesar deste impasse Fernando Henrique Cardoso expressou o apoio brasileiro ao povo timorense¹³⁷ tal como foi incluído no Comunicado Final.

As comunicações daquele dia centraram-se «no incremento da cooperação entre os Sete, na necessidade de conferir maior projecção à língua portuguesa, na reafirmação da solidariedade com o povo timorense e na união de esforços em instâncias internacionais como seja o caso das Nações Unidas»¹³⁸. Ainda assim, apesar da longa espera até à sua institucionalização e das vontades expressas, no dia da apresentação a CPLP continuava

¹³⁵ Apesar do Embaixador Aparecido de Oliveira não ter indicado a razão para não ter estado presente em Lisboa, aponta-se, normalmente, o facto de o Embaixador não ter sido indicado para Secretário Executivo, e não concordar com os nomes escolhidos.

¹³⁶ Fernando Henrique Cardoso, citado in Diário de Notícias, 17 de Julho de 1996, p. 8.

¹³⁷ Timor-Leste viria a tornar-se membro efectivo da CPLP em 2002, quando terminou o processo de independência.

¹³⁸ Diário de Notícias, 18 de Julho de 1996, p. 4.

a ser uma «concha vazia», à espera de mecanismos e instrumentos de funcionamento e de uma linha de prioridades, estratégias e projectos¹³⁹.

1997: um ano de CPLP

Um ano após a criação da CPLP, os títulos da imprensa portuguesa espelhavam a pouca visibilidade e falta de actividade da Comunidade, apesar de ter um orçamento avultado. Aliás, ainda no dia da sua institucionalização, uma notícia no Diário de Notícias constata que aquele dia era histórico para milhões de pessoas, porém tal era sentido por poucos milhões. Os discursos dos líderes demonstraram essa consciência, Luiz Filipe Lampreia, Ministro dos Negócios Estrangeiros do Brasil advogou que a CPLP não podia ser apenas um projecto de retórica e Jaime Gama acreditava que o Conselho de Ministros seria um momento de viragem na vida da CPLP. O papel do Secretário Executivo também não foi poupado a críticas: «igualmente sintoma de doença que grassa na CPLP são as declarações do seu Secretário Executivo, o ex-Primeiro-ministro de Angola, Marcolino Moco. Reagindo às críticas que lhe são dirigidas pelo seu apagado papel à frente de uma organização sem rumo, o político angolano não arranjou melhor maneira de lhes responder senão apelidando-as de racistas»¹⁴⁰.

Sobre esta questão, há autores que adiantam que a pouca visibilidade da CPLP se fica a dever ao fraco empenho do Brasil, que tem outros interesses, ou à insensibilidade para com a lusofonia¹⁴¹, contudo os órgãos da Comunidade apontam o dedo a outros factores. A Assessora para os Assuntos Económicos e de Cooperação considera que «nos quatro primeiros anos não se ouvia quase nada da organização, porque foi a fase da instalação, de criação de estruturas (...) foi um mandato virado para dentro, não teve a possibilidade de ter a visibilidade que pretendia mas criou as condições para que no segundo mandato a CPLP tivesse uma grande projecção e visibilidade»¹⁴². O Assessor

¹³⁹ Cf. SANTOS, Luis António – «Portugal and the CPLP: Heightened Expectations, Unfounded Disillusions». In LLOYD-JONES, Stewart e PINTO, António Costa (Eds) – *The Last Empire: 30 Years of Portuguese Decolonization*. Bristol: Intellect/Portuguese Journal of Social Science, 2003. [Consultado em: 01-08-2007]. Disponível em:

https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3079/1/lantos_CPLP_2003.pdf

¹⁴⁰ Expresso, 17 de Julho de 1997, edição on-line.

¹⁴¹ Cf. PINTO, José Filipe – *Ob. Cit.*, pp. 353 e 354.

¹⁴² Entrevista em PINTO, José Filipe – *Ob. Cit.*, p. 665.

Político prefere referir que «houve uma sensível timidez inicial bem patente na classificação da CPLP apenas como um mero fórum multilateral»¹⁴³.

Assim, o que constatamos é que, apesar de não ser posta em causa a existência da CPLP, parece existir um consenso quanto às suas dificuldades que se remetem para a falta de empenho dos Estados-membros com níveis de desenvolvimento mais elevados, ou seja, Brasil e Portugal; para a continuação de interesses particulares distintos entre os Estados-membros; para a sobreposição dos interesses particulares aos interesses gerais da Comunidade ou ainda para a falta de recursos financeiros da organização.

A evolução da Comunidade

Neste sentido, quando ao fim de seis anos de existência, Maria Regina Marchueta analisa o estado da CPLP evidencia as «dificuldades que decorrem do diferente nível de desenvolvimento dos seus membros, da desigual capacitação estrutural e conjuntural para levar a efeito projectos de envergadura, das diferentes perspectivas geoestratégicas e influências externas dominantes, das diferentes lógicas de poder, e da escassez de meios disponíveis que possam satisfazer no imediato muitas das mais prementes carências dos parceiros mais vulneráveis»¹⁴⁴. Mas importa também referir que tais dificuldades foram identificadas no momento da sua criação. Num artigo publicado em 1996, meses depois da institucionalização da CPLP, Ennes Ferreira e Rui Almas, referindo-se à demora da sua criação, afirmavam que «muitos equilíbrios e interesses políticos e económicos, sobretudo internos a cada Estado, mas igualmente regionais, pesaram na decisão final. Cada um terá, naturalmente, os seus próprios objectivos e entendimentos sobre esta comunidade. A procura de consenso não se afigura fácil, não devendo por isso mesmo serem subestimadas as dúvidas»¹⁴⁵.

Durante este longo processo, as hesitações estiveram em todos os flancos, se bem que há autores que considerem que, ao contrário do Brasil e dos PALOP, Portugal sempre teve uma atitude «discreta, silenciosa, optimista e intencionalmente

¹⁴³ PINTO, José Filipe – *Ob. Cit.*, p. 354.

¹⁴⁴ MARCHUETA, Maria Regina – *Ob. Cit.*, p. 110.

¹⁴⁵ FERREIRA, Manuel Ennes e ALMAS, Rui – «Comunidade Económica ou parceria para o desenvolvimento: o desafio do multilateralismo da CPLP». In revista *Política Internacional*. Lisboa: CIDE. Vol. 1, n.º 13, Outono-Inverno, 1996, p.37

desdramatizadora»¹⁴⁶, o que tem a ver não só com o seu relacionamento com o Brasil e com os PALOP, mas também com os potenciais ganhos a obter dali, e pela existência de uma certa continuidade nas posições dos diversos governos, mesmo quando se verificava uma alternância partidária. No Brasil, todavia, o entusiasmo dado ao projecto da CPLP sempre esteve ao sabor dos líderes políticos, se José Sarney, Itamar Franco e Aparecido de Oliveira se empenharam no projecto, apostando na vertente lusófona e cultural, já Fernando Henrique Cardoso ou Luiz Filipe Lampreia, com uma atitude mais pragmática, pretendiam olhar para a valorização de uma vertente económica, enquanto uma mais-valia para o Brasil¹⁴⁷, e portanto ora se verificaram políticas entusiastas, ora algumas reservas na forma a lidar com a Comunidade.

As incertezas sobre a função a atribuir à Comunidade, se apenas na área cultural e da cooperação ou se também na área económica, permanecem. António Martins da Cruz, enquanto Ministro dos Negócios Estrangeiros, no prefácio ao livro sobre a CPLP advertia para a necessidade de a CPLP não se restringir ao âmbito cultural, mas sim abranger os vários níveis da sociedade, ao mesmo tempo que destacava que «é essencial descentralizar a cooperação, estimulando o diálogo e a realização de iniciativas entre a sociedade civil. É importante que não se instale uma sensação de ‘défice democrático’ na CPLP: esta Organização é essencialmente uma comunidade de povos e assim se deve manter»¹⁴⁸. O que acaba por se denotar é alguma incoerência no discurso, por um lado é importante a CPLP abranger os vários níveis da sociedade, não se reduzindo a uma comunidade de âmbito cultural, mas por outro lado convém acentuar que é uma comunidade de povos, e é uma comunidade de povos em que o único traço comum é a cultura, através da língua, por isso é difícil que consiga realizar-se como outra coisa senão como aquilo para a qual foi edificada.

Todavia, defender apenas a vertente cultural é insuficiente numa Comunidade em que os índices de desenvolvimento de cada Estado-membro são completamente distintos, e, por isso, não é de estranhar que Portugal e o Brasil se inclinem mais para uma Comunidade assente na língua e na cooperação cultural, enquanto os PALOP preferem uma Comunidade económica.

¹⁴⁶ *Idem*, p. 37.

¹⁴⁷ Cf. MARCHUETA, Maria Regina – *Ob. Cit.*, p. 128.

¹⁴⁸ Prefácio de António Martins da Cruz a MARCHUETA, Maria Regina – *Ob. Cit.*

As dúvidas e hesitações que existiram aquando da sua criação, e ao fim de seis anos, permanecem passados dez anos da institucionalização da CPLP, e irão sempre existir enquanto cada um dos Estados-membros não sentir verdadeiramente como sua e útil aquela organização, não estando sempre à espera que Portugal e o Brasil a liderem, sem na prática serem aceites como líderes. Até porque ao Brasil impõem-se-lhe outros interesses que não o espaço lusófono, enquanto Portugal tem a obrigação de contribuir para a sobrevivência dos PALOP, tendo que prestar contas acerca da CPLP, quer por razões histórica, morais ou políticas¹⁴⁹.

Portugal e Brasil na CPLP

Os dirigentes brasileiros estão indubitavelmente associados à criação da CPLP. Nos anos que a precederam, José Sarney, Itamar Franco e José Aparecido de Oliveira desempenharam um papel determinante. Do lado português não podemos menosprezar a vontade e o empenho dos governantes que acompanharam o processo, tais como Jaime Gama. Porém, tal interesse teve que ser gerido com bastante cuidado, para não criar uma conotação neo-colonialista entre os países africanos, algo que Mário Soares sempre quis evitar. Talvez por isso, a liderança do processo tenha estado mais do lado brasileiro do que do lado português. Uma notícia no jornal *Diário de Notícias*¹⁵⁰ evidencia o papel de Agostinho da Silva, em 1956, quando fez uma enunciação inicial à Comunidade; de Jaime Gama que, em 1985, fez o primeiro texto diplomático dos *Sete*, e de Aparecido de Oliveira que, em 1993, fez a proposta definitiva da criação da CPLP ao presidente brasileiro Itamar Franco.

A figura que mais se destaca, e que mais esteve presente em todo o processo foi o Embaixador José Aparecido de Oliveira, primeiro, como Ministro da Cultura do Brasil e, depois, como Embaixador do Brasil em Portugal. Aparecido de Oliveira referiu por isso que «a ideia da CPLP só lhe tinha surgido depois do restabelecimento da democracia em Portugal, uma vez que pretendia ajudar a constituir um espaço de cooperação em que a democracia estivesse sempre presente»¹⁵¹.

¹⁴⁹ Cf. FERREIRA, Manuel Ennes e ALMAS, Rui – *Ob. Cit.*, pp. 59-62.

¹⁵⁰ Cf *Diário de Notícias*, 17 de Julho de 1996, p. 4.

¹⁵¹ Entrevista concedida por José Aparecido de Oliveira para elaboração da dissertação de doutoramento, In PINTO, José Filipe – *Ob. Cit.*, p. 348.

Em Novembro de 1993, na comemoração dos 40 anos do Tratado Luso-brasileiro, Durão Barroso salientou o facto do dinamismo das relações luso-brasileiras poder ser feito através da cooperação com os países de língua portuguesa, sendo a defesa da língua portuguesa uma tarefa importante.

Não obstante o papel fulcral do Brasil na fase inicial do processo constitutivo da CPLP, é notório que, esse entusiasmo não foi transferido para a fase seguinte. Mas se podemos atribuir ao Brasil o impulso inicial para a criação CPLP, também podemos atribuir a Portugal um papel determinante na sua evolução.

A CPLP para Portugal e para o Brasil

A CPLP é por vezes entendida como um mecanismo que permitiu fortalecer a relação luso-brasileira. Não obstante, os dois países desempenham um papel diferente no seio da Comunidade, e, por isso, têm exigências distintas. Desta forma, mais do que fortalecer relações a CPLP parece apresentar-se como palco de divergências, e de concorrência entre Portugal e o Brasil para dominarem a área regional africana e se destacarem na cooperação com os PALOP cimentando a sua identidade internacional.

O Brasil é o maior país lusófono, o que é importante para o alcance e visibilidade da Comunidade. Para o Brasil, a CPLP começou por se apresentar como um instrumento de prestígio e de projecção internacional, através do qual poderia contribuir para a prossecução de determinados objectivos. Porém, a acção do Brasil é caracterizada por um entusiasmo inicial e por um posterior desencantamento, motivado eventualmente pela subsistência de algumas reservas relativamente a Portugal. O Brasil receava não liderar esta comunidade lusófona devido à relação mais estreita de Portugal com os PALOP. Neste sentido, em 2001, Portugal e Brasil assinaram um Memorando de Entendimento exactamente para estabelecer mecanismos de consultas bilaterais em matéria de cooperação para o desenvolvimento e onde transparece a vontade portuguesa de conseguir um maior envolvimento do Brasil na Comunidade¹⁵².

Em relação a Portugal, a autora Regina Marchueta considera que «Portugal optou por um papel de liderança para a sua própria sobrevivência, enquanto nação periférica. É uma área de articulação, de cooperação e uma placa de difusão em que a CPLP coloca

¹⁵² MARCHUETA, Maria Regina – *Ob. Cit.*, p. 180.

Portugal numa posição de interlocutor privilegiado»¹⁵³. Todavia, ainda que fisicamente a CPLP esteja centralizada em Lisboa, não nos parece que possamos afirmar que Portugal seja o líder da Comunidade, mas sim que, relativamente ao Brasil, Portugal aposta mais eficazmente na CPLP como forma de se afirmar internacionalmente, ou pelo menos, na tentativa de ser o interlocutor da Comunidade no seio da União Europeia.

Ao contrário de Portugal, inicialmente o Brasil esperava da CPLP a concretização dos seus objectivos políticos e económicos, e por isso o seu grau de desconfiança sempre foi maior, pois esses eram os domínios mais frágeis da Comunidade. Contudo, a evolução da Comunidade por um lado e a evolução do Brasil, por outro, fez com que o Brasil percebesse que não seria através da CPLP que os seus interesses iriam ser alcançados.

A ideia que transparece é a de que, para Portugal a CPLP é acima de tudo uma forma de cooperação com os países africanos de língua portuguesa, de defesa da língua portuguesa e de aproximação ao Brasil, enquanto potência de destaque da América Latina.

4.5. A Aproximação do Brasil e do Mercosul à União Europeia

Para podermos avaliar o papel de Portugal na aproximação que o Brasil fez à União Europeia e a influência disso quer na definição da posição brasileira na política externa portuguesa, quer na própria leitura que os portugueses fazem dessa posição, temos que entender o contexto em que o Brasil se relaciona com a Europa. E ele fá-lo de duas formas: de forma bilateral, através das relações que detém com cada país europeu (ainda que apenas tenha as cimeiras bilaterais institucionalizadas com Portugal) e multilateral, através das Cimeiras Iberoamericanas, UE-América Latina e Caribe, UE-Grupo do Rio e UE-Mercosul.

Em todos estes mecanismos Portugal está presente, embora as Cimeiras Iberoamericanas se apresentem como um instrumento mais rentabilizado por Espanha do que por Portugal. Esta constatação demonstra por isso a maior influência que Espanha tem na região e ao mesmo tempo reflecte a «dependência» de Portugal em relação à União Europeia.

¹⁵³ MARCHUETA, Maria Regina – *Ob. Cit.*, p. 17

Neste sentido, mais do que perceber como é a relação do Brasil com cada um dos países que integram a sua região e perceber o lugar da América Latina na política externa portuguesa (uma vez que não decorre da ligação com o Brasil iria fazer-nos fugir ao tema central do nosso trabalho), importa perceber a utilidade de Portugal na aproximação que se estabelece entre o Brasil e a União Europeia, quer no quadro bilateral (Brasil-UE) quer no quadro multilateral (Mercosul-UE).

Desde a criação do Mercosul a sua relação com a União Europeia tem como suporte o Acordo Inter-regional de Cooperação assinado em Dezembro de 1995 em Madrid (tendo entrado em vigor em Julho de 1999). A partir de então desenvolvem-se reuniões ministeriais e encontros de Chefes de Estado com vista ao aprofundamento do diálogo político entre os dois organismos. O principal objectivo do Mercosul era a preparação das negociações para o estabelecimento de um Acordo que incluía a liberalização do comércio de bens e serviços para alcançar a prática de comércio livre de acordo com as regras da Organização Mundial de Comércio. Contudo, apesar das negociações terem começado em 1999, o lado europeu apresentou-se sempre muito mais reticente acerca daquela proposta, advogando que era desajustada dos interesses da União Europeia. As negociações com Mercosul beneficiavam do apoio explícito de Espanha e da Alemanha, mas da oposição francesa, e a própria situação interna no Mercosul não era a mais benéfica para prosseguir as negociações, devido ao impacto das crises internas do Brasil, com a desvalorização da moeda, e da Argentina.

Assim, durante este período foram debatidos os temas da democracia, cooperação, do diálogo político, dos direitos humanos ainda que não se tenham adoptado medidas concretas, e a área comercial foi a que, desde o início, suscitou mais dúvidas.

4.6. O Impulso na Vertente Económica

O que nos leva a abordar o tema da internacionalização da economia portuguesa, em particular o investimento directo no estrangeiro, neste trabalho sobre análise de política externa prende-se com a relação que se estabeleceu entre os interesses económicos e a estratégia de política externa¹⁵⁴. A internacionalização da economia feita a partir de

¹⁵⁴ Conforme referido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/97, que aprovou uma nova política de internacionalização da economia e apelou a uma articulação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Ministério da Economia. Cf. Anexo II do presente trabalho de investigação.

meados da década de 90 tem na base uma motivação e um empenho diplomático com o objectivo de, primeiro, consolidar a relação luso-brasileira, depois, rentabilizar as semelhanças culturais que existem entre os dois países, e, por fim, aproveitar as oportunidades e as condições que se criaram naquele período na economia e no mercado brasileiros, e que foram vistas como extremamente apelativas e vantajosas, quer pelos políticos, quer pelos empresários portugueses.

Assim, a escolha do Brasil para a internacionalização da economia portuguesa, em meados da década de 90, resulta quer da vontade dos empresários se direccionarem para aquela área, quer também de todo um conjunto de directrizes políticas e diplomáticas que favoreceram tal opção. Não esquecendo a relação fraternal e de amizade, bem como peculiaridades culturais que facilitam e permitem que o Brasil continue uma prioridade na política externa portuguesa. Até então a presença empresarial e económica de Portugal no Brasil era muito insignificantes.

O destaque para a vertente económica representa a valorização de um domínio, aparentemente, exterior à identidade cultural e que permitiu ultrapassar a retórica política de muitos anos. Como referiu Pina Moura, por razões políticas e económicas dos dois países, «nos 20 anos que se seguiram ao 25 de Abril, o relacionamento bilateral entre Portugal e o Brasil nunca tinha passado de uma evocação platónica e nostálgica da história e da memória»¹⁵⁵.

De notar ainda que, a questão da internacionalização da economia é um tema evidenciado também na secção de política externa dos vários programas de Governo e frisado pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros, ou seja, não se cinge à pasta da Economia. Daí a pertinência em utilizar o conceito de diplomacia económica.

Os Objectivos dos Governos e a Diplomacia Económica

O Brasil assume-se como um alvo económico na política externa portuguesa, essencialmente a partir da década de 80. As visitas oficiais de Mário Soares ou Cavaco Silva já tinham como objectivo o reforço das relações económicas dos dois países. Contudo até à década de 90 tal não passou de manifesta vontade sem se conjugarem os

¹⁵⁵ MOURA, Joaquim Pina – «Brasil: a nova prioridade da política externa». In KNOPFLI, Francisco – *As Políticas Exteriores de Brasil e de Portugal, Visões Comparadas*. Lisboa: ISCSP, 2004, p. 79.

esforços necessários para passar à prática. Neste sentido, Joaquim Pina Moura, Ministro da Economia do Governo de António Guterres, fala de uma verdadeira revolução nas relações entre Portugal e o Brasil quando se refere a este período.

Assim, se desde a democratização portuguesa se deixou passar a ideia de centrar a política externa portuguesa no Brasil, essa vontade é claramente expressa por António Guterres. Primeiro com a sua presença, ainda como Secretário-geral do PS, na tomada de posse do Presidente Fernando Henrique Cardoso, em Janeiro de 1995; depois, pelo seu compromisso simbólico de que a sua primeira viagem oficial seria ao Brasil, e por fim, ainda pelas linhas do programa do Governo que incluía a «opção Brasil».

Em Abril de 1996, depois de ter sido eleito Primeiro-ministro, Guterres cumpre a prometida visita ao Brasil, acompanhado por uma delegação portuguesa de empresários e homens de negócios, e aproveita a ocasião para assinar uma Declaração de Cooperação Económica. A viagem foi muito importante para o lançamento das empresas no Brasil, ainda que isso não tenha sido a única motivação, pois, como iremos abordar mais à frente, quer em Portugal quer no Brasil forjaram-se condições que permitiram essa aposta.

Desta forma, consolida-se uma vontade antiga de incrementar as relações económicas entre os dois países. Ainda que o investimento brasileiro em Portugal não tenha sofrido uma evolução significativa, o investimento português no Brasil conhece, indubitavelmente, uma viragem extraordinária. Depois da definição da diplomacia económica, ao longo de vários anos, foi possível concretizá-la no Brasil, na segunda metade da década de 90. Tal como refere Pina Moura o investimento de Portugal no Brasil «foi o primeiro caso recente de desenvolvimento e aplicação de um verdadeiro conceito de diplomacia económica»¹⁵⁶, que conjugou uma relação política, assente na história, na cultura e na língua, com uma nova relação económica em nome dos interesses nacionais.

Em 1997 foi aprovada uma Resolução do Conselho de Ministros¹⁵⁷ que implementava uma nova política pública destinada a apoiar a internacionalização empresarial. Contudo, nunca chegou a efectivar-se enquanto mecanismo de diplomacia económica

¹⁵⁶ MOURA, Joaquim Pina – *Ob. Cit.*, p. 82.

¹⁵⁷ A Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/97 encontra-se reproduzida no Anexo II do presente trabalho de investigação.

devido, em parte, à existência de divergências no seio do Ministério dos Negócios Estrangeiros quanto ao conceito de diplomacia, havia quem defendia a diplomacia pura e quem defendia a existência paralela de uma diplomacia económica.

Não obstante, se entendermos o conceito de diplomacia económica como uma articulação da prática diplomática com os interesses económicos, podemos afirmar que o exercício de uma diplomacia económica em Portugal teve o exemplo pontual do Brasil, ainda que sem a existência de um quadro legal que a instituísse. Mais tarde, a directiva que viria a ser criada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Martins da Cruz, e que para alguns autores¹⁵⁸ representa o início da diplomacia económica, permitiu desenvolver esse enquadramento legal, mas na prática, não existe em Portugal uma estratégia definida para a aplicação deste tipo de diplomacia.

O panorama interno do Brasil

Actualmente, é incontornável a importância do Brasil a nível económico, quer enquanto membro do Mercosul (sendo, no contexto da América Latina, apenas ultrapassado pelo México) quer a nível internacional, enquadrando-se no grupo das economias emergentes, a par da Rússia, da China e da Índia. Mas foi graças a um profundo processo de reformas implementado desde meados da década de 80 que foi possível chegar a este patamar.

A situação precária da economia brasileira estendeu-se desde a década de 70 até meados dos anos 90. Caracterizou-se por uma elevada taxa de inflação, um fraco poder de compra, uma situação financeira instável e uma dívida externa, ao que se associa um mercado fortemente proteccionista e sem abertura ao estrangeiro.

O ‘calcanhar de Aquiles’ da economia brasileira foi, insistentemente, a elevada taxa de inflação. Nem as medidas levadas a cabo pelo Governo de Sarney, nem pelo Governo de Collor de Melo conseguiram controlar a inflação. O Plano Real, lançado por Fernando Henrique Cardoso como Ministro da Fazenda do Governo de Itamar Franco, serviu de rampa de lançamento para a economia brasileira. Foi possível controlar a

¹⁵⁸ Vide MOITA, Luís (org.) – *A Nova Diplomacia Económica: Análise e Perspectivas*. Lisboa: Edual, 2007.

inflação, desregulamentar a economia e abri-la ao capital estrangeiro através de um amplo processo de privatizações promovido por Fernando Henrique Cardoso.

O Investimento

O ano de 1996 ficou marcado pelo aumento exponencial do investimento português no Brasil, resultado da estratégica política adoptada pelo governo de Guterres. A entrada do investimento português no Brasil serviu também para alterar a imagem que os brasileiros tinham de Portugal. Conforme refere Guilherme Ataíde Queiroz, antigo delegado do ICEP no Brasil, a imagem de país rural e pobre foi substituída por um fluxo de notícias que destacavam a entrada das empresas portuguesas nos diversos sectores da economia¹⁵⁹.

Até meados da década de 90 o investimento directo português no Brasil era insignificante. De acordo com dados do ICEP, até 1990 o Investimento Directo Português no Estrangeiro (IDPE) concentrou-se sobretudo nos países da União Europeia, destacando-se a Espanha, Reino Unido e França, seguido dos PALOP e dos Estados Unidos. O Brasil recebia apenas 1 por cento do investimento português, enquanto a União Europeia, em 1995, detinha 80 por cento do investimento português, o que em 2000 viria a baixar para 46 por cento.

A partir de 1995 a situação altera-se por completo, surgem novas prioridades, os destinos escolhidos anteriormente começam a tornar-se desinteressantes. De um modo geral, verifica-se um aumento do Investimento Directo Português no Estrangeiro (IDPE) sendo que o maior aumento se regista no período entre 1995 e 2001 o que evidencia o papel do Brasil como grande responsável pelo crescimento do IDPE, tal como conclui Carla Guapo Costa¹⁶⁰.

A política de incentivo à internacionalização adoptada por António Guterres fomentou o investimento dos empresários portugueses no Brasil. Numa primeira fase destacam-se as empresas já com experiência em processos de internacionalização – como é o caso da EDP, da PT, da CIMPOR, da Brisa, da SONAE ou das Águas de Portugal – mas depois

¹⁵⁹ In ATAÍDE, José Guilherme Queiroz de – «As Relações entre Portugal e o Brasil: uma Perspectiva Económica». In revista *Negócios Estrangeiros*, n.º 3, Fevereiro 2002, p. 195.

¹⁶⁰ Cf. COSTA, Carla Guapo da – *A cultura como factor dinamizador da economia. Os Investimentos Portugueses no Brasil*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2005.

registam-se também casos de empresas mais pequenas, na área da indústria. Para isto, as afinidades linguísticas e culturais desempenharam um papel fulcral¹⁶¹.

Neste quadro podemos verificar a evolução de Portugal entre os investidores no Brasil.

**Quadro 9. Posição de Portugal no Investimento Directo Estrangeiro no Brasil,
1995-2002**

	IDPE total (milhões USD)	% de IDP no Brasil	Posição
1995	106,6	0,3	21^a
1996	202,7	2,6	10^a
1997	681	4,5	6^a
1998	1.755,10	7,5	6^a
1999	2.409,40	8,7	3^a
2000	2.514,80	8,4	3^a
2001	1.692,30	8	6^a
2002	1.018,70	5,4	6^a

Fonte: Carla Guapo da Costa, 2005¹⁶²

De acordo com o quadro 9, em 1995, Portugal ocupava a 21^a posição entre os investidores estrangeiros no Brasil, para no ano seguinte passar a ocupar a 10^a posição. Em 1997 e 1998 subiu para a 6^a posição, e em 1999 e 2000 passou a ser o terceiro maior investidor estrangeiro no Brasil, atrás dos Estados Unidos e da Espanha. Esta situação é proporcionada pela vontade expressa de Portugal, mas também pelas condições da economia brasileira, que se encontrava em fase de reformas registando a liberalização do comércio externo e as privatizações impostas pelo Plano Real, tal como verificado anteriormente. Todavia, outros factores são apontados para a escolha do mercado

¹⁶¹ Sobre o impacto dos factores culturais no processo de investimento português no Brasil, vide COSTA, Carla Guapo da – *Ob. Cit.*

¹⁶² A autora utiliza a informação do Banco Central do Brasil. Os dados do Banco Central do Brasil e do Banco de Portugal são diferentes em termos de valor absoluto devido às diferenças existentes nas regras de registo do investimento estrangeiro aplicadas pelos dois Bancos.

brasileiro. Alguns autores¹⁶³ identificam a fraca competitividade das empresas portuguesas no contexto europeu ou a degradação do ambiente económico nos PALOP, revelando-se a «opção Brasil» como uma escolha natural.

Em contrapartida, a partir de 2001 o investimento português voltou a virar-se para dentro, com a União Europeia a receber 81 por cento do investimento e o Brasil apenas 9 por cento, mas em 2002 voltaria a recuperar a posição.

Conforme podemos constatar no quadro 9, foi em 1999 e 2000 que Portugal atingiu a melhor posição entre os investidores estrangeiros no Brasil – o 3º lugar – contudo, logo se registou um decréscimo. Em 2001 e 2002 voltou a ocupar a 6ª posição.

Tal como já referimos, apesar de se ter dado um aumento extraordinário do investimento de Portugal no Brasil, o mesmo não aconteceu na situação inversa, mas o que não significa que o Brasil não tenha investido no estrangeiro, fê-lo, apenas não respondeu ao apelo português. Assinalam-se apenas exemplos pontuais de algumas empresas. De acordo com dados do ICEP, o Investimento Directo do Brasil no Estrangeiro cresceu 1.357 por cento entre 1994 e 2004. Pese embora o investimento do Brasil em Portugal seja pouco significativo globalmente, principalmente quando comparado com o volume que o investimento português atingiu naquele país.

Acompanhando a subida de posição de Portugal, podemos verificar também a percentagem de investimento português realizado no Brasil. Assim, em 1999 e 2000 mais de 8 por cento do Investimento Directo de Portugal era feito no Brasil. E, apesar de inferior, convém também assinalar a evolução positiva que se dá entre 1995 e 1997, com um aumento de 4,2 por cento em apenas dois anos. Se em 1995 apenas 0,3 por cento do investimento português era feito no Brasil, em 1997 passou a ser 4,5 por cento. Para esta evolução brindaram os factores referidos anteriormente.

Deste modo, verificamos que o período entre 1995 e 2002 é marcado pela figura de António Guterres e a sua atitude determinada em apostar no Brasil, acima de tudo no domínio económico, mas também a nível político e cultural, conforme ficou demonstrado com a assinatura do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, em 2000. Assiste-se também à realização periódica das Cimeiras Luso-brasileiras, e por

¹⁶³ COSTA, Carla Guapo da – *Ob. Cit.*, pp. 327-329.

outro lado, destaca-se a institucionalização da CPLP, numa tentativa da sua instrumentalização enquanto plataforma de projecção internacional da imagem de Portugal e do Brasil, assim como à tentativa de aproximação do Mercosul à União Europeia.

CAPÍTULO 5

2002-2007: OS GOVERNOS DE BARROSO, SANTANA E SÓCRATES

O quinto capítulo do nosso trabalho analisa a estratégia da política externa portuguesa dos três diferentes Governos Constitucionais entre 2002 e 2007. O XV Governo de Durão Barroso, o XVI Governo de Santana Lopes e o XVII Governo de José Sócrates. Conforme indicámos na Introdução, optámos por analisar em conjunto as políticas destes três diferentes Governos dado o curto espaço de tempo que englobam.

Este período é caracterizado pela diminuição dos investimentos portugueses no Brasil e pelo enfoque dado ao enquadramento legal da imigração brasileira devido à tendência crescente deste fenómeno em Portugal, com a assinatura do Acordo Lula em Julho de 2003. O ano de 2007 marca a realização da primeira Cimeira entre o Brasil e a União Europeia na preparação da qual é sobejamente reconhecido o empenho português.

Por momentos pareceu que a posição do Brasil na política externa portuguesa ia mudar. De uma relação baseada e concretizada na “retórica da afectividade” e no “sentimento da fraternidade”, parecia que se ia estabelecer uma duradoura relação económica. Contudo, o que se realça é precisamente o inverso, que começa por reproduzir-se no início do século nas comemorações dos 500 anos da descoberta do Brasil, na assinatura do Tratado de Amizade Cooperação e Consulta e no consequente aumento de imigrantes brasileiros em Portugal. Ao mesmo tempo que os avultados investimentos portugueses vão diminuindo.

5.1. Os Programas de Governo

O XV Governo Constitucional (2002-04), liderado por Durão Barroso, adopta as mesmas linhas condutoras da política externa: União Europeia, NATO e ONU, espaço lusófono e divulgação da língua portuguesa, comunidades portuguesas e diplomacia económica. Em relação ao Brasil afirma a necessidade de continuar o relacionamento bilateral, mas não apenas centrado no domínio económico: «estreitar-se-á, também, o nosso relacionamento bilateral com o Brasil, não só na área económica, mas também

nos planos político e cultural»¹⁶⁴. No âmbito da diplomacia económica, previa-se a criação de parcerias com vista a reforçar a cooperação económica e empresarial com os países de língua oficial portuguesa. E neste sentido, Martins da Cruz dá um novo alento à diplomacia económica, estabelecendo um triângulo de competências entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministério da Economia e o ICEP.

Ora, o que aqui fica claramente demonstrado é o retorno à dimensão política e cultural com o reforço da retórica, e o afrouxamento da proximidade económica na estratégia de aproximação ao Brasil. A mesma linha é seguida pelo XVI Governo Constitucional, liderado por Santana Lopes, acrescentando, relativamente ao espaço lusófono, a necessidade de aproveitar o recém-constituído Fórum Empresarial e de dinamizar a actividade do IILP no âmbito da CPLP.

Quadro 10. Os Governos Constitucionais, 2002-2007

P.R.	Governo	Primeiro-Ministro	MNE
Jorge Sampaio	XV Gov. (2002-04)	Durão Barroso	Teresa Patrício
	XVI Gov. (2004-05)	Santana Lopes	António Monteiro ¹⁶⁵
Cavaco Silva	XVII Gov. (2005-...)	José Sócrates	Luís Amado ¹⁶⁶

Fonte: Site oficial do Governo português. Elaboração própria.

No actual programa de Governo, a política externa portuguesa apresenta os mesmos vectores de orientação, ainda que volte a ser posta a tónica na necessidade da internacionalização da economia portuguesa, sem ser, no entanto, feita qualquer referência ao Brasil, «[a internacionalização da economia] é a expressão positiva, desejável e incontornável da sua abertura aos mercados e investidores externos e simultaneamente um instrumento da sua cada vez mais forte integração no mercado único europeu e na economia global. Na segunda metade da última década emergiu uma

¹⁶⁴ Programa do XV Governo Constitucional, p. 25.

¹⁶⁵ O Embaixador António Monteiro foi antecedido no cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros por Teresa Patrício Gouveia e António Martins da Cruz.

¹⁶⁶ Luís Amado foi antecedido no cargo por Freitas do Amaral.

nova dimensão neste movimento, com a concretização de significativos investimentos portugueses no exterior»¹⁶⁷.

5.2. As Visitas Oficiais

Com uma nova administração no Brasil, em 2003, Lula da Silva realizou a sua primeira visita oficial desde que foi eleito Presidente da República, escolhendo como destino Portugal. Veio acompanhado por Celso Amorim, Luís Furlan e António Palocci, bem como por uma comitiva de sessenta empresários. Lula da Silva reuniu-se com Jorge Sampaio e com Durão Barroso, sendo também recebido na Câmara Municipal de Lisboa e na CPLP. Decorreu ainda um seminário promovido pela Associação Industrial Portuguesa.

Destacamos a visita do Presidente brasileiro por esta ter ficado marcada pela assinatura do Acordo Lula¹⁶⁸, com vista à regularização dos imigrantes brasileiros em Portugal, mas a agenda centrou-se ainda na relação económica e na possibilidade de o Brasil aumentar os seus investimentos em Portugal.

De salientar ainda que, em 2004, realizaram-se três visitas de autoridades portuguesas ao Brasil, duas delas devido à realização da VII Cimeira Luso-brasileira, e a outra foi realizada pelo Primeiro-ministro Pedro Santana Lopes. Por isso, e devido à alteração no Governo, 2004 foi um ano peculiar. Neste sentido, convém referir que o Primeiro-ministro Durão Barroso não realizou nenhuma visita oficial ao Brasil, durante o seu mandato, com excepção da viagem realizada no âmbito da VII Cimeira Luso-brasileira.

Ainda no mesmo ano, e pouco depois de tomar posse, o Primeiro-ministro Pedro Santana Lopes fez a sua primeira visita oficial ao estrangeiro, deslocando-se ao Brasil, e dessa forma respondendo ao convite do presidente Lula para participar nas comemorações do Dia da Independência, sendo o primeiro Chefe de Governo estrangeiro a participar nestas comemorações.

Entre os temas na agenda esteve a cultura, mas também a imigração e as relações económicas. Santana Lopes era Secretário de Estado da Cultura na altura em que foi

¹⁶⁷ Programa do XVII Governo Constitucional, p. 154.

¹⁶⁸ O Acordo Lula será analisado mais à frente no presente capítulo.

assinado o Acordo Ortográfico, e portanto não poupou elogios ao Acordo. No plano económico revelou a importância dos investimentos e a fraca relação comercial.

A questão das migrações foi central. Lula da Silva garantiu ao Primeiro-ministro português que iria rever a questão dos milhares de pensionistas que descontaram para a Segurança Social brasileira e não recebiam o respectivo retorno. Assim como Santana Lopes assegurou que iria manter-se o empenho em acelerar os processos de legalização dos emigrantes brasileiros em Portugal.

Da visita de Santana Lopes nada de novo se concretizou. O que verificamos é que em 2004 o tema central já não é a relação económica, mas a imigração. Ou seja, os laços culturais e históricos que unem os dois países permitiram fortalecer, em seu tempo, uma relação económica, e depois incrementaram uma forte imigração para Portugal (principalmente depois da entrada de Portugal na CEE, mas com maior visibilidade a partir do final da década de 90).

Quadro 11. As Visitas Oficiais ao Brasil, 2002-2007

Data	Entidade	Obs.
Fev-04	Ministra dos Negócios Estrangeiros, Teresa Gouveia	Preparação da VII Cimeira
Mar-04	Primeiro-ministro, Durão Barroso	VII Cimeira Luso-Brasileira
Set-04	Primeiro-ministro, Santana Lopes	1ª visita oficial do Governo
Mai-05	Ministro dos Negócios Estrangeiros, Freitas do Amaral	
Ago-06	Primeiro-ministro, José Sócrates	

Fonte: Imprensa escrita. Elaboração própria.

Em 2005 registam-se novas alterações no Governo e o novo Ministro do Negócios Estrangeiros, Freitas do Amaral, também se desloca ao Brasil. O principal tema da agenda foi a questão da imigração, assim como a economia e a relação entre a União Europeia e o Mercosul.

Ao nível da economia, Freitas do Amaral apelou a um maior investimento brasileiro em Portugal, apontando algumas das vantagens que as empresas brasileiras poderiam obter

– incentivos fiscais, acesso ao mercado europeu e facilidades adicionais proporcionadas pela língua. Não deixou contudo de realçar que também era sua intenção que os investimentos portugueses continuassem a crescer naquele país.

No relativo à UE e ao Mercosul, Freitas do Amaral assegurou que Portugal continuaria a estar do lado do Brasil para que as negociações pudessem avançar, estava aliás agendada para 2005 uma reunião entre as duas partes.

Depois de ter assumido o cargo há um ano, o Primeiro-ministro José Sócrates realiza, em Agosto de 2006, a sua primeira visita oficial ao Brasil. A visita de quatro dias contou com uma comitiva de 50 pessoas e a agenda centrou-se na cultura, na economia bem como na imigração.

Ao nível dos negócios Sócrates inaugurou um portal dedicado às trocas comerciais entre os dois países, e reforçou a ideia de as empresas brasileiras investirem em Portugal tal como as portuguesas o fizeram no Brasil.

5.3. O Papel das Cimeiras Luso-brasileiras

Como verificámos, as Cimeira Luso-brasileiras foram instituídas em 1991, durante o Governo de Cavaco Silva, tendo sido realizadas periodicamente durante o Governo de António Guterres. Em 2002, e com um novo Governo em Portugal, realizou-se a VI Cimeira Luso-brasileira, em Sintra. O novo Primeiro-ministro, Durão Barroso, referiu que Portugal deveria diversificar os seus investimentos, o que seria sinónimo de menos dinheiro investido no Brasil. A Cimeira serviu ainda para acalmar os empresários portugueses com negócios no Brasil tendo em conta a vitória do Partido dos Trabalhadores¹⁶⁹ (o Partido de Lula da Silva), nas eleições presidenciais.

A VII Cimeira teve lugar em Brasília, em Março de 2004, e decorreu num momento em que o Brasil passava uma crise económica e pelas tradicionais crises políticas relativas à corrupção. O Primeiro-ministro português, Durão Barroso, esteve quatro dias no Brasil, acompanhado pela Ministra dos Negócios Estrangeiros, Teresa Patrício Gouveia, pelo Ministro da Economia, Carlos Tavares e pelo Ministro da Cultura, Pedro Roseta. A agenda da reunião centrou-se nas questões económicas, de imigração e da relação da UE

¹⁶⁹ O Partido dos Trabalhadores é o partido de Lula da Silva, de quem era esperada uma mudança radical no rumo da economia brasileira, que consequentemente iria afectar os empresários portugueses com negócios no Brasil.

com o Mercosul. Foram ainda assinados alguns acordos. À margem da Cimeira decorreu uma reunião da Sub-comissão Económica, Financeira e Comercial Portugal-Brasil, criada com o objectivo de criar um Conselho Empresarial, considerado indispensável para a cooperação entre as instituições portuguesas e brasileiras (de promoção de investimento, as bolsas de valores e de mercados).

A nível económico, o objectivo de Durão Barroso foi incentivar não o investimento português no Brasil, mas antes o brasileiro em Portugal e as exportações portuguesas. Desta forma, verificou-se uma alteração nas opções estratégicas de internacionalização da economia, motivadas quer pela crise argentina de 2001 quer pela instabilidade económica e legislativa no Brasil que criava algum impasse para os empresários portugueses. Daí que o Ministro da Economia tenha referido que «ir em ondas de entusiasmo pode não ter os melhores resultados. Não nos podemos esquecer que a principal forma de internacionalização da economia é a exportação. O nosso mercado prioritário para o investimento é a exportação»¹⁷⁰. Ficou portanto patente que, ao nível económico, se dá uma alteração dos objectivos do executivo português relativamente ao anterior, motivado quer pela conjuntura brasileira, quer pela conjuntura portuguesa, quer também pela nova forma de encarar as possibilidades de internacionalização. Se o executivo de Guterres via com bons olhos o investimento no estrangeiro, mesmo que se concentrasse apenas no Brasil, Durão Barroso, além de considerar importante a diversificação de mercados, considera prioritária a exportação como forma de internacionalização da economia.

Ao nível da imigração brasileira e da emigração portuguesa imperou a necessidade da legalização. No Brasil existiam cerca de três mil portugueses ilegais, enquanto em Portugal o número deveria rondar os 13.000 cidadãos brasileiros em situação ilegal, tendo em conta que haviam sido convocados cerca de 17.000 para se legalizarem depois da entrada em vigor do Acordo Lula.

Apesar de a Cimeira não ter trazido grandes novidades ao panorama político ou económico permitiu que se esclarecessem o impasse aos níveis económico (devido ao desequilíbrio da relação) e migratório (tendo em conta a necessidade de legalizar os imigrantes brasileiros em Portugal).

¹⁷⁰ Citado pela revista Visão nº 575, 11 de Março de 2004.

Quadro 12. As Cimeiras Luso-Brasileiras, 2002-2007

Cimeira	Data	Local
VI Cimeira	2002	Portugal
VII Cimeira	2004	Brasil
VIII Cimeira	2005	Portugal

Fonte: Imprensa escrita. Elaboração própria.

A VIII Cimeira decorreu no Porto, em Outubro de 2005, em vésperas da Cimeira Ibero-americana em Salamanca. José Sócrates esteve acompanhado pelo Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros, João Gomes Cravinho, pela Ministra da Cultura, Isabel Pires de Lima e pelo Presidente do Instituto Nacional de Administração, Valadares Tavares – procederam à celebração de diversos Acordos¹⁷¹ com os seus homólogos brasileiros. Na agenda esteve a necessidade de reforçar a cooperação política, a CPLP e o turismo.

Como é possível verificar, pelas áreas em que foram assinados os Acordos, a partir desta altura verificamos que a política externa portuguesa já não vê na relação económica com o Brasil o ponto fulcral. Todavia, mesmo com o enfraquecimento das trocas económica, os laços de amizade permitem que a relação se mantenha, e se estenda a outros domínios. Conforme se verifica nos temas abordados na Cimeira, os interesses portugueses no Brasil vão deslocar-se para o turismo, em que a identidade linguística também representa uma mais-valia, por outro lado, a questão do crescente número de imigrantes brasileiros em Portugal exige contactos permanentes entre Portugal e o Brasil.

¹⁷¹ Foram assinados dois Protocolos de Cooperação nos domínios do património histórico e da produção e distribuição cinematográfica; dois Acordos de Cooperação na área da defesa e protecção de informação classificada, Memorandos de Entendimento ao nível da segurança sanitária e fitossanitária de produtos de origem animal, ao nível da criação de mecanismos de cooperação na área das alterações climáticas e um Protocolo de Cooperação entre os institutos de administração pública.

5.4 A Cimeira UE-Brasil e o papel de Portugal

De acordo com a informação disponibilizada na página oficial da União Europeia, dedicada às relações externas com o Brasil, percebemos que existem relações diplomáticas com o Brasil desde 1960 e que esse relacionamento foi estimulado posteriormente através de mecanismos institucionais (o Mercosul). Contudo, percebemos também que a definição de uma aproximação clara ao Brasil se consolidou com o mandato de Durão Barroso à frente da Comissão Europeia. As duas visitas de Alto Nível foram realizadas pela Comissária Benita Ferrero-Waldner, em 2005, e pelo Presidente da Comissão, em Maio de 2006, sendo que se intensificaram com a realização da I Cimeira UE-Brasil, que começou a ser desenhada durante a presidência alemã do Conselho da União Europeia¹⁷².

As duas visitas de Alto Nível que decorreram durante a presidência de Durão Barroso podem ser entendidas também como o impulso português na tentativa de encontrar formas de diálogo com o Brasil, tendo em conta as vantagens que isso poderá trazer para o seio da União Europeia se olharmos para as potencialidades económicas e energéticas do Brasil.

Assim, importa fazer uma breve análise à Cimeira UE-Brasil, uma vez que nesta ocasião foi visível o empenho de Portugal nos preparativos para a sua realização. O principal objectivo da Cimeira foi o estabelecimento de uma parceria estratégica com o Brasil. A aposta não foi feita para a implementação de um Acordo de Associação (como o que existe, por exemplo, com o Chile e o México, na América Latina), ou de Cooperação (como é o caso de Israel). O que desde o início foi proposto pela Comissão Europeia, e por Portugal, foi a concretização de uma Parceria Estratégica, tendo em conta a evolução da posição brasileira, quer no contexto regional, quer no contexto internacional. A UE só tem parcerias estratégicas com potências relevantes, como os Estados Unidos, o Japão, a Rússia, a China e a Índia. O Presidente da Comissão Europeia, Durão Barroso, reconheceu desta forma a importância do Brasil «para

¹⁷² Cada Estado-membro assume a presidência do Conselho da União Europeia durante 6 meses e de forma rotativa. Desde Dezembro de 2006, com o modelo tripartido da presidência, cada Estado-membro assume a presidência durante 6 meses ainda que a agenda seja definida para 18 meses e dividida por conjuntos de 3 Estados. De Janeiro de 2007 a Julho de 2008 a agenda da presidência pertence à Alemanha, Portugal e Eslovénia.

integrar o clube restrito dos nossos parceiros estratégicos»¹⁷³ e demonstrou que era inadiável a criação de uma relação privilegiada entre a União Europeia e o Brasil – a décima economia mundial e o maior país da América Latina.

A Cimeira pode ainda permitir fortalecer a posição regional do Brasil e o relançamento das negociações europeias com o Mercosul, que perderam prioridade na agenda europeia e foram prejudicadas pelo impasse que se gerou na procura de um consenso quanto às estratégias, essencialmente comerciais, a adoptar. Embora o Brasil não possa subscrever em nome do Mercosul as decisões adoptadas em cimeiras bilaterais, as conversações poderão ajudar a clarificar pontos de fricção, por vezes difíceis de solucionar em *fora* multilaterais, sendo que o Brasil é o país que, do lado sul-americano, tem apresentado mais resistências à implementação daquele Acordo.

Por outro lado, a iniciativa portuguesa consolida os seus laços com o Brasil. Apesar de terem na base uma matriz histórica e cultural, desde a entrada de Portugal na Comunidade Europeia que Lisboa pretende ter uma intervenção relevante na aproximação do Brasil à Europa, ainda que por vezes, e apesar dos esforços, essa capacidade tenha sido detida por Espanha, cujas relações com Brasília são essenciais no contexto do seu projecto ibero-americano e das suas relações com a América Latina. Por isso, o embaixador português no Brasil, Francisco Seixas da Costa, sublinhou a importância do encontro e do facto de a cimeira se realizar em Portugal: «ficamos muito satisfeitos por sermos nós a ter a oportunidade de fazer esta alteração qualitativa do relacionamento europeu com o Brasil»¹⁷⁴.

No seguimento do que já foi referido, relativamente ao papel de Portugal enquanto mediador do Brasil na União Europeia, e como os líderes políticos portugueses frequentemente sublinharam, o Embaixador Francisco Seixas da Costa habilmente constata que «embora o Brasil tenhas as portas abertas de toda a Europa, Portugal é na Europa o país mais abertamente preocupado com o Brasil»¹⁷⁵. É sem dúvida esta consciencialização que demarca a posição do Brasil na estratégia externa portuguesa. É

¹⁷³ Press Release da Comissão Europeia. [Consultado em 19 de Junho de 2007]. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/725&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

¹⁷⁴ Entrevista a Francisco Seixas da Costa, Diplomacia e Negócios, 13-04-2007. [Consultado em 18-06-2007]. Disponível em www.diplomaciaenegocios.com.br/ntc_print.asp?Cod=1425

¹⁷⁵ Entrevista a Francisco Seixas da Costa, Diplomacia e Negócios, 13-06-2007. [Consultado a 18-06-2007]. Disponível em www.diplomaciaenegocios.com.br/ntc_print.asp?Cod=1425

um conjunto de valores e de ideais que, de forma directa ou indirecta, fazem sobressair esta política baseada no sentimentalismo e romantismo, e com a qual o Brasil beneficia porque acaba por estar presente nos interesses portugueses.

A Declaração Conjunta da Cimeira realçou o aprofundamento das relações bilaterais entre a União Europeia e o Brasil que se concretizará através do estabelecimento da Parceria Estratégica assente na «proximidade histórica e laços económicos e culturais»¹⁷⁶, ao mesmo tempo que refere o empenho do Brasil e da União Europeia no reforço das relações entre a UE e o Mercosul com vista à implementação de um Acordo de Associação entre os dois organismos.

A referência ao Mercosul era inevitável e obrigatória, já que estando as negociações paradas desde 2004, a realização da Cimeira com o Brasil podia ser interpretada pelos restantes Estados-membros sul-americanos de duas formas: de uma forma negativa, pelos que entenderam que este encontro unilateral era uma forma de o Brasil pôr de lado os interesses da organização e centrar-se apenas nos seus interesses nacionais; ou por outro lado, poderiam ler esta Cimeira partindo da ideia de que mesmo numa reunião unilateral o Brasil iria empenhar-se também na satisfação dos interesses do conjunto. Por isso, é natural a referência às negociações para um Acordo de Associação, que estagnaram em 2004, sobre o qual as expectativas de recuperação são baixas e no qual o Brasil, dentre os membros do Mercosul, se apresenta como o principal obstáculo, devido à falta de consenso a nível da regulamentação da agricultura.

5.5 O Sobe e Desce do Investimento

O primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso ficou marcado pelos anos de ouro do consumo interno, fazendo com que a popularidade do Presidente brasileiro se mantivesse elevada. Todavia, tendo em conta as crises financeiras mundiais foi necessário que em 1998 o Estado abandonasse a taxa de câmbio fixo, levando à desvalorização do Real face ao dólar. A isto somou-se um fraco crescimento da economia, que com a cada vez mais esperada eleição de Lula, contribuiu para o impasse nos mercados financeiros e para o enfraquecimento político do Presidente Fernando

¹⁷⁶ In Council of the European Union – *EU-Brazil Summit: Joint Statement*. 04-07-2007. [Consultado a 10-08-2007]. Disponível em:

http://ec.europa.eu/external_relations/brazil/docs/2007_joint_decl_040707_en.pdf e reproduzida no Anexo V do presente trabalho de investigação.

Henrique Cardoso. Mas a verdade é que, apesar de amedrontar os mercados financeiros, o fio condutor da política económica de Lula não se desviou da seguida pelos governos anteriores.

Em 2004, a economia brasileira voltou a registar um novo crescimento, bem como uma taxa de inflação controlada e um equilíbrio da balança corrente¹⁷⁷.

As perspectivas para 2006-2007 eram de que o impulso económico previsto se baseasse no consumo e não tanto na procura externa, ao contrário do que havia acontecido nos anos anteriores. O ano de 2006 ficou, por isso, marcado pelo crescimento do consumo. Entre os factores que permitiram essa alteração evidenciam-se a expansão do crédito, o aumento do rendimento disponível e do rendimento mínimo, bem como a diminuição das taxas de juro¹⁷⁸.

A Evolução do Investimento

Se em 1999 e 2000 Portugal tinha conseguido atingir a melhor posição entre os investidores estrangeiros no Brasil, a partir de 2003 a tendência é decrescente. Assim, em 2002 Portugal apresentava-se na 6ª posição, mas em 2003 voltou para a 14ª posição, num ano que ficou «marcado, pela primeira vez, por um investimento líquido negativo, em virtude do desinvestimento verificado»¹⁷⁹. Todavia em 2004 sobe para a 8ª posição mas nos anos seguintes logo se dá novamente um decréscimo, ocupando a 14ª posição em 2005 e a 15ª em 2006.

Como é possível verificar no quadro, é no período entre 2001 e 2006 que se verificam as maiores flutuações relativamente ao Investimento Directo Português no Brasil (IDPB), em termos percentuais. Tendo em conta o volume total do Investimento Directo Português no Estrangeiro (IDPE), verifica-se que em 2003 se regista uma queda vertiginosa, apenas 1,6 por cento do IDPE tinha como destino o Brasil (quando em 1999 e 2000 rondava os 8,5 por cento). Em 2004 volta a haver uma subida, 2,8 por cento, mas volta a descer nos anos seguintes, sendo que em 2006, apenas 1,4 por cento do investimento português tem como destino o Brasil. Dificilmente será possível voltar a atingir os valores do final da década de 90. Ainda assim, os analistas consideram o ano

¹⁷⁷ Cf. ICEP – *Brasil: Dossier de Mercado*. Julho 2006.

¹⁷⁸ Cf. ICEP; *Brasil: Ficha de Mercado*, Junho 2006.

¹⁷⁹ COSTA, Carla Guapo da – *Ob. Cit.*, pp. 16 e 17

de 2005 globalmente positivo para os investidores portugueses no Brasil, e natural o decréscimo dos fluxos de investimento, pois «após uma fase inicial de importantes e volumosos investimentos, o período actual é de consolidação, com muitas das empresas portuguesas instaladas no Brasil a atingirem a sua própria sustentação financeira»¹⁸⁰.

Quadro 13. Posição de Portugal no Investimento Directo Estrangeiro no Brasil, 2002-2006

	IDPE (total)	IDPB	% de IDP no Brasil	Posição
2001	1.692,30 \$	n/d	8	6^a
2002	1.018,70 \$	n/d	5,4	6^a
2003	201,20 \$	n/d	1,6	14^a
2004	n/d	509.768,00 €	2,8	8^a
2005	n/d	362.635,00 €	1,6	14^a
2006	n/d	514.007,00 €	1,4	15^a

Fonte: Carla Guapo da Costa, 2005 e Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP)¹⁸¹

Mas como podemos avaliar esta mudança? Alteraram-se as políticas e as prioridades governativas? Sem dúvida. Mas convém referir que a isso podemos juntar outras razões. Já desde 1999 (que coincide com o início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso) que se começou a assistir a uma instabilidade na economia brasileira que levou à desaceleração do programa de privatizações, bem como se assiste ao impacto da crise argentina na economia brasileira, à desvalorização do real face ao dólar e também a hesitações derivadas da eventual eleição de Lula da Silva. Do lado português regista-se um ciclo de consolidação dos investimentos portugueses realizados na economia brasileira, uma nova estratégia económica adoptada pelo Governo, bem como, os efeitos da crise económica portuguesa que começavam a reclamar alguma dose de contenção.

¹⁸⁰ In ICEP, *Brasil: Ficha de Mercado*, Junho 2006, p. 10

¹⁸¹ A partir de 2004 utilizámos os dados de IDPE fornecidos pela AICEP, que utilizam como moeda de referência o Euro, ao contrário do Banco Central do Brasil, que utiliza o dólar americano. No entanto, o campo relativo à % de investimento português no Brasil e a posição ocupada por Portugal tem na base os dados disponibilizados pelo Banco Central do Brasil, daí que não exista qualquer discrepância na apresentação dos dados.

Deste modo, Portugal vai voltar a ser uma economia, especialmente, receptora de capitais, sendo que em 2003 o investimento do Brasil em Portugal voltava a ser superior ao português no Brasil.

Em relação ao ano de 2003, convém notar que a descida do IDPB acompanhou a descida global do IDE no Brasil, o que se prende com os factores atrás identificados e que se relacionam com a conjuntura interna brasileira. Foi por isso um ano de cautela e de adiamento dos investimentos para aguardar que Lula constituísse o seu governo.

Contudo, numa entrevista ao *Jornal Público* o ex-ministro da Economia de António Guterres, Augusto Mateus, referia que o retorno do investimento internacional dá-se normalmente a médio e longo prazo. Neste sentido, a instabilidade económica não deve ser vista como uma razão para a saída do Brasil, até porque «independentemente de quem vier a ser escolhido, aquilo que se faz e diz antes das eleições muda imediatamente no pós eleições e o jogo passa a ser outro»¹⁸², quanto a isto o economista não esteve longe da realidade, na medida em que Lula da Silva deu continuidade, em termos globais, às políticas económicas de Fernando Henrique Cardoso.

Pelo contrário, alguns investigadores portugueses, apesar de acreditarem que aqueles motivos não levariam as empresas portuguesas a sair do Brasil, alertaram para a necessidade de conhecer o mercado antes de actuar. Muitas empresas tiveram o seu primeiro caso de internacionalização com a aposta no Brasil, motivado essencialmente pelas afinidades históricas e culturais, porém «a proximidade cultural leva as empresas a saltarem etapas no processo de internacionalização»¹⁸³ o que pode ser prejudicial e aumentar o risco da internacionalização.

Neste sentido, a eleição de Lula da Silva não foi o mote para a diminuição do volume de investimento português no Brasil, mas sim todo o conjunto de factores já referenciados. Mais do que a eleição de Lula, jogou para este cenário a posição do governo de Durão Barroso, que apresentou uma atitude substancialmente diferente daquela que caracterizou António Guterres. Se António Guterres fez questão de aceitar o desafio de apostar tudo no Brasil, já Durão Barroso considerou importante a diversificação dos investimentos portugueses, para que Portugal não concentrasse exclusivamente num único país todo o seu investimento internacional, tal como referiu durante a VI Cimeira

¹⁸² Cf. *Jornal Público*, 6 de Outubro de 2002.

¹⁸³ Carla Guapo Costa citada pelo *Jornal Público*, 21 de Outubro de 2002.

Luso-brasileira em 2002. O próprio Ministro da Economia deixou passar a ideia de uma nova estratégia para a economia portuguesa: «ir em ondas de entusiasmo pode não ter os melhores resultados. Não nos podemos esquecer que a principal forma de internacionalização da economia é a exportação. O nosso mercado prioritário para o investimento é Portugal»¹⁸⁴.

Estava então traçada a nova política de Durão Barroso. O Primeiro-ministro iria assentar a sua estratégia não no Brasil, mas em Espanha – uma opção criticada pelo investigador Joaquim Ramos Silva¹⁸⁵ por provocar um crescimento desmesurado do investimento directo e porque enfraquece os laços económicos de Portugal com o centro e norte da Europa. Por isso, é fácil perceber que, perante um mercado e uma economia voláteis e com opções políticas a distanciarem-se da realidade, os investidores portugueses no Brasil tenham passado por situações mais difíceis, levando ao aumento do desinvestimento¹⁸⁶: a Caixa Geral de Depósitos e o Grupo Espírito Santo tiveram perdas, a Jerónimo Martins teve um prejuízo de 80 milhões de euros, a SONAE considerou as regras brasileiras desvantajosas, a EDP redobrou a cautela. Já a situação vivida no turismo começou a desenhar-se com contornos bastante favoráveis.

Comércio e Turismo

Ao nível comercial o Brasil nunca se apresentou com a mesma importância que ao nível dos investimentos. Tradicionalmente, os valores da balança comercial sempre foram modestos e mais desfavoráveis a Portugal.

Em 2002, Portugal apresentava-se como 23º cliente e como o 42º fornecedor do Brasil, representando o fluxo comercial 0,8 por cento das exportações portuguesas e 0,9 por cento das exportações brasileiras, depois de um aumento de cerca de 20 por cento das exportações para o Brasil em 2001 e de 35 por cento das importações¹⁸⁷.

Em 2004, o Brasil registou um *superávit* da balança comercial, atingindo o máximo histórico de vendas – cerca de 100 mil milhões de USD, de acordo com dados do ICEP.

¹⁸⁴ Carlos Tavares, citado pela revista Visão, 11 de Março de 2004.

¹⁸⁵ Joaquim Ramos Silva é professor no ISEG e acompanha a evolução da relação económica entre Portugal e o Brasil, tendo desenvolvido alguns estudos com esse objecto, no final da década de 90.

¹⁸⁶ Até meados de 2004 o desinvestimento superou o investimento português no Brasil. Cf Jornal Expresso, 14 de Fevereiro de 2004, Edição on-line

¹⁸⁷ ATAÍDE, Guilherme Queiroz – *Ob. Cit.*, p. 184

Em 2005, Portugal ocupava a 46^a posição entre os fornecedores do Brasil, e a 24^a posição entre os seus clientes. O comércio brasileiro fazia-se essencialmente com os Estados Unidos e com a Argentina. Em termos de blocos económicos a União Europeia (a Alemanha ocupa a segunda posição) é o principal fornecedor do Brasil, seguindo-se a Ásia e o Mercosul.

Em contrapartida a área do turismo tem tido uma evolução favorável, ainda que mais tardia. A TAP desempenhou um papel fundamental no mercado brasileiro, sendo a principal transportadora de passageiros *de e para* o mercado europeu.

O Brasil ocupa a 12^a posição no ranking de entradas de turistas em Portugal. Em 2001 cerca de 170 mil turistas portugueses deslocaram-se ao Brasil, enquanto Portugal representa o segundo destino dos turistas brasileiros para a Europa.

Contudo, o que convém ressaltar nesta área é a tendência para uma evolução positiva e significativa, com os investimentos portugueses no sector do turismo, no nordeste brasileiros, a convergirem nesse sentido.

5.6. A Imigração Brasileira em Portugal

Os fluxos migratórios entre Portugal e o Brasil merecem uma abordagem detalhada no presente trabalho de investigação devido à discriminação positiva que tem sido feita relativamente aos imigrantes de ambos os países, em Portugal ou no Brasil. Esta prática é sustentada pelo princípio da reciprocidade de direitos que, desde meados do século XX, tem regulado a imigração luso-brasileira, e que tem na base uma relação afectiva e de amizade que se mostra capaz de organizar todas as áreas da sociedade, encontrando também a política externa dependente dessa retórica. Neste sentido, vamos traçar a evolução dos fluxos imigratórios brasileiros em Portugal e o quadro legal que os sustenta.

O contexto da evolução da imigração brasileira em Portugal

Ainda que nos centremos na entrada dos cidadãos brasileiros em Portugal, convém entender que o fenómeno contrário se desenvolveu ao longo de grande parte do século XX, quando o Brasil foi o destino de eleição para milhares de portugueses.

Portugal tornou-se um país de imigração a partir da década de 80. Entre 1981 e 1991 assistiu-se a um crescimento de quase 50 por cento da população estrangeira em Portugal (54.414 residentes em 1981, 107.767 residentes em 1991). Este aumento prende-se com o facto de não existir até à década de 90, em Portugal, uma política concertada face ao fenómeno migratório. Tanto os brasileiros como os africanos de expressão portuguesa entravam em Portugal sem qualquer restrição.

Porém, a adesão de Portugal ao Acordo Schengen, em 1991, leva a uma mudança de atitude do Governo, que começou a impor restrições à abertura das fronteiras e a controlar a entrada, saída e permanência de estrangeiros. Mesmo assim, a lei nacional impôs-se durante algum tempo às directivas europeias e «Portugal conseguiu manter a discriminação positiva face ao Brasil, ao abrigo do Acordo de Supressão de Vistos assinado em Agosto de 1960, que permitia a entrada e permanência de brasileiros até 6 meses sem visto em Portugal»¹⁸⁸. Mas em 1999 Portugal alinha-se à agenda política europeia sobre imigração, ao abrigo do Tratado de Schengen, do Tratado de Amesterdão e da Cimeira de Tampere. Vanda Santos, autora de um estudo sobre as políticas de imigração e de emigração do Estado português, considera que é a partir do XIII Governo Constitucional (1995-99) que a política de imigração começou a ganhar forma, apesar de se consolidar no Governo seguinte.

Os estudos sobre a imigração brasileira em Portugal definem duas fases neste fluxo. A primeira fase deu-se em meados dos anos 80, caracterizado como um movimento de contracorrente com alguns profissionais qualificados. A visita de Mário Soares ao Brasil, em Abril de 1987, dando a conhecer um novo Portugal, integrado num mercado europeu, em contraste com as dificuldades com que os brasileiros passavam derivadas das crises económicas, com baixo poder de compra e elevada inflação bem como a instabilidade política tornaram a imagem de Portugal bastante apelativa. Por outro lado, estas mesmas condições, acrescidas à eleição de Cavaco Silva em Portugal, inverteram a tendência migratória portuguesa. É criado em Portugal todo um cenário de modernidade que atrai os brasileiros (e os emigrantes portugueses), acrescentando a ele um enquadramento legal que favorece a sua escolha e permanência em Portugal. Se juntarmos a estes factores a semelhança de culturas e a identidade linguística percebemos facilmente a opção dos brasileiros.

¹⁸⁸ SANTOS, Vanda – *O Discurso Oficial do Estado sobre a Emigração dos anos 60 a 80 e Imigração dos anos 90 à Actualidade*. Lisboa: ACIME, Outubro 2004, p. 110.

A segunda fase processou-se no final da década de 90 motivada pela consolidação da presença de Portugal na CEE, pela modernização das infra-estruturas, pela transição para uma economia de serviços e pelas próprias mudanças sociais. É uma vaga mais numerosa e que se concentrou maioritariamente na zona da grande Lisboa. Portugal começou a apresentar-se «seja como espaço de acolhimento final, seja como eventual ponto de entrada para outros locais da Europa»¹⁸⁹.

Desta forma, os brasileiros tornaram-se o principal grupo de imigrantes em Portugal. Aumentaram nove vezes, entre 1986 e 2003, e beneficiaram ainda «de um processo especial de regularização que resultou do Acordo Bilateral¹⁹⁰¹⁹¹ assinado em Julho de 2003, e de um antigo estatuto de ‘igualdade de direitos’, os brasileiros são considerados em diversos estudos de opinião efectuados junto da população portuguesa como o grupo imigrante mais próximo desta»¹⁹².

Devido a este fluxo desregulado, as autoridades portuguesas começaram a acautelar-se quanto às consequências sociais que isso poderia acarretar, tentando evitar qualquer incidente diplomático. As exigências feitas pelos sucessivos governos brasileiros a Portugal nem sempre foram aceites da melhor forma, nem resolvidos da forma mais célere, contudo a obrigação da reciprocidade de direitos condicionava as leis.

Na visita que em 2004 o Primeiro-ministro, Santana Lopes, fez ao Brasil, foi abordada a questão dos emigrantes portugueses no Brasil devido à questão da Segurança Social – os emigrantes portugueses descontaram para a segurança social brasileira mas nunca receberam qualquer retorno. Ao mesmo tempo, Santana Lopes garantiu que Portugal continuaria a empenhar-se no processo de legalização dos brasileiros em Portugal, o principal *calcanhar de Aquiles* dos brasileiros.

Em 2005, quando Freitas do Amaral se deslocou ao Brasil levou também uma agenda centrada questão da imigração. Demonstrando conhecimento da situação, o Ministro

¹⁸⁹ MALHEIROS, Jorge Macaísta – *Imigração Brasileira em Portugal*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, 2007, p. 19.

¹⁹⁰ Ficou conhecido como o Acordo Lula, foi assinado aquando de uma visita do presidente brasileiro, Lula da Silva, a Lisboa em Julho de 2003. O Acordo estabeleceu as condições recíprocas de recrutamento e incorporação de trabalhadores vindos de outro país, ofereceu por isso a possibilidade de regularização a milhares de brasileiros que estavam em situação ilegal em Portugal, depois de terem entrado em Portugal com vistos de turismo

¹⁹¹ O Acordo sobre a Contratação Recíproca de Nacionais encontra-se reproduzido no Anexo IV do presente trabalho de investigação.

¹⁹² MALHEIROS, Jorge Macaísta – *Ob. Cit.*, p. 23.

dos Negócios Estrangeiros português salientou que «talvez seja útil que as autoridades brasileiras tornassem mais conhecido o facto de o desemprego ter aumentado nos últimos anos em Portugal»¹⁹³. Na verdade, além dos 80 mil imigrantes legalizados existiam cerca de 20 a 30 mil em situação irregular, que ainda não tinham conseguido regularizar a sua situação devido às exigências burocráticas dos dois países, apesar da flexibilidade introduzida pelo «Acordo Lula» de 2003.

O Primeiro-ministro, José Sócrates, passou por situação idêntica na visita que realizou ao Brasil, em Agosto de 2006. A agenda centrava-se em vários temas, mas mais uma vez os brasileiros deram ênfase ao que era do seu interesse: a imigração, «Portugal queria vir ao Brasil falar essencialmente de negócios, mas a agenda de Lula da Silva incluía outros assuntos. Alguns ajustes ao acordo assinado em 2003 para permitir a legalização de brasileiros a residir ou a trabalhar em Portugal acabaram por tornar-se assim num dos pontos centrais da visita. (...) Pelo menos, na perspectiva dos brasileiros»¹⁹⁴.

Nas suas declarações, Sócrates demonstrou o empenho do Governo português para que a situação da imigração brasileira fosse regulada e anunciou ainda a aprovação de uma nova Lei da Imigração que iria permitir agilizar a legalização dos imigrantes, através de um regime menos burocrático e mais funcional.

Neste sentido, quando questionado acerca da legalização dos imigrantes brasileiros em Portugal, o Embaixador Seixas da Costa refere que «por vezes é necessário sublinhar às autoridades brasileiras que Portugal é membro da União Europeia e que tem responsabilidades no plano internacional, nomeadamente no âmbito do Acordo Schengen»¹⁹⁵, ou seja, por muito que a reciprocidade de direitos seja uma realidade nos dois países é necessário que se compreenda que Portugal e Brasil estão enquadrados em espaços geográficos diferentes pelo que as leis tendem a ser coincidentes com as necessidades e exigências desses mesmos espaços. A União Europeia, enquanto pólo económico atractivo, é obrigada a ter um regime legal mais rígido sobre as migrações, o que eventualmente não acontece com os países do Mercosul, ou mesmo da América Latina em geral.

¹⁹³ Citado pela Agência Lusa, 4 de Maio de 2005

¹⁹⁴ Jornal Expresso, 9 de Agosto de 2006

¹⁹⁵ Entrevista concedida por Francisco Seixas da Costa à Revista Visão, 13 de Abril de 2006

Os Números

Não existe acordo quanto ao número de cidadãos brasileiros em Portugal, devido ao facto de uma parcela da população ser constituída por imigrantes não regularizados. O Instituto Nacional de Estatísticas (INE) aponta para 31.869 (em 2001) e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) indica 60.105 (em 2002).

De acordo com o quadro em baixo, se atentarmos apenas nas autorizações de residência verificamos que entre 1986 e 2005 há um aumento extraordinário do número de autorizações de residência concedidas, sendo que entre 2002 e 2005 foram concedidas mais de 5.000 autorizações de residência. A evolução foi crescente e a tendência é de aumento.

Quadro 14. Autorizações de Residência

	Total	Brasil	%
1986	86.982	7.940	9,1
1991	113.978	12.678	11,1
1996	172.912	20.082	11,6
2000	207.587	22.202	10,7
2001	223.997	23.422	10,5
2002	238.929	24.762	10,4
2003	249.995	26.508	10,6
2004	263.353	28.732	10,9
2005	275.906	31.546	11,4

Fonte: Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Elaboração própria.

O Enquadramento Legal: o Estatuto de Igualdade

Com a entrada em grande número dos cidadãos brasileiros em Portugal a reciprocidade de direitos políticos começou a ser debatida, questão que perturbou inclusivamente as ‘excelentes’ relações bilaterais.

O princípio da reciprocidade de direitos está consagrado na Constituição brasileira desde 1988, tendo estado em discussão em Portugal desde 1989. A lei brasileira atribui

aos portugueses com residência permanente (mínimo de 3 anos de residência) a possibilidade de se candidatarem aos órgãos de soberania do Brasil, desde que o Estado português concedesse o mesmo aos cidadãos brasileiros em Portugal.

A problemática que pôs em causa os diplomas dos dentistas brasileiros a exercer actividade em Portugal, que ficou conhecida como a «questão dos dentistas», foi das que mais afectou a estabilidade das relações luso-brasileiras, sendo esclarecida diplomaticamente através de uma correcta gestão da política externa portuguesa.

Quando o Presidente Jorge Sampaio foi confrontado com esta questão, durante a sua viagem ao Brasil – que coincidiu precisamente com a revisão constitucional de 1997 que não incluiu o alargamento da reciprocidade de direitos – o Presidente declarou que «A questão dos dentistas introduziu um elemento de desconfiança, que não será superado se não se resolver de forma equitativa e razoável»¹⁹⁶. Portugal não estava disposto a ceder este direito, sem contrapartidas e sem analisar eficazmente toda a situação. Apesar do lugar que o Brasil ocupava na política externa portuguesa, foi preciso uma confirmação efectiva de que o Brasil merecia tal concessão. O investimento de Portugal no Brasil e o simbolismo dos 500 anos da descoberta do Brasil permitiram consolidar essa confirmação através da confiança que foi edificada.

O Tratado de Porto Seguro, de 2000, que revogou os Acordos bilaterais de 1953, 1960 e 1971, estabeleceu, por isso, o princípio da igualdade de poderes políticos a portugueses e brasileiros. Neste sentido, a lei da reciprocidade foi aprovada pelo Parlamento português em 2001, depois de uma Revisão Constitucional¹⁹⁷ que permitiu aos cidadãos brasileiros residentes em Portugal alcançarem cargos políticos no Governo e Tribunais, serem eleitos deputados e votarem em todas as eleições portuguesas. Os únicos cargos a que ambos não podem ascender é a Presidente da República, dos Tribunais Superiores e do Parlamento. Contudo, continuam a existir diferenças relativamente à lei brasileira: os brasileiros não podem seguir a carreira militar em Portugal e o prazo para obter a nacionalidade é de 5 anos, sendo no Brasil apenas de 1 ano.

Em 2003, a lei entrou efectivamente em vigor, com o Decreto-lei que regulamenta a aplicação do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta no que respeita ao regime

¹⁹⁶ Entrevista concedida por Jorge Sampaio ao Diário de Notícias, 15 de Setembro de 1997, p. 4.

¹⁹⁷ A Revisão Constitucional de 2001 contempla a reciprocidade de direitos políticos a cidadãos dos Estados de língua portuguesa, contudo tal princípio está em vigor apenas para o Brasil.

processual de atribuição e registo do estatuto de igualdade aos cidadãos brasileiros residentes em Portugal.

Com este quadro legal ficaram também solucionadas as questões relativas ao reconhecimento dos diplomas universitários impedindo que situações semelhantes à dos dentistas voltassem a repetir-se.

O «Acordo Lula»

Em 2003, durante a visita oficial do Presidente Lula da Silva a Portugal, foi assinado o Acordo sobre a Contratação Recíproca de Nacionais (que entrou em vigor em Outubro desse ano e que tem uma vigência de cinco anos, renovável anualmente). Devido à implementação daquele Acordo verificou-se um aumento do número de legalizações dos imigrantes brasileiros – entre Outubro e Março de 2004 foram legalizados 17.000 brasileiros, havendo 31.000 recenseados para serem legalizados. Além deste Acordo, foram ainda assinados outros dois, um relativo à Prevenção e Repressão do Tráfico Ilícito de Migrantes e outro relativo à Facilitação da Circulação de Pessoas.

O Acordo Lula foi celebrado no seguimento do Tratado de Amizade Cooperação e Consulta de 2000, mas a grande inovação reside no facto de um acordo internacional ser o motor de um processo de legalização extraordinário para um determinado grupo de imigrantes, o que nunca tinha acontecido¹⁹⁸.

A assinatura deste Acordo permitiu demonstrar, mais uma vez, o estatuto privilegiado que os brasileiros adquiriram em Portugal (o mesmo se pode dizer dos portugueses no Brasil) quando comparados com outros estrangeiros. Apesar das críticas que suscitou, foi a consciencialização da existência de um grande número de imigrantes ilegais brasileiros em Portugal, quer por parte das autoridades políticas quer por parte das autoridades policiais, que levou à celebração daquele Acordo. Podemos por isso sublinhar a ideia de que «não seria possível assinar um acordo binacional desta natureza sem considerar o contexto global das relações Portugal-Brasil, sobretudo no que diz respeito à imigração. (...) Esta relação transatlântica tem uma longa história, na qual a emigração e a presença portuguesa no Brasil ocupam um lugar de destaque, tendo este

¹⁹⁸ Cf. PADILLA, Beatriz – «Acordos Bilaterais e legalização: o impacto na integração dos imigrantes brasileiros em Portugal». In MALHEIROS, Jorge Macáista (org.) – *Ob. Cit.*

país, ao longo do tempo, dado tratamento especial ao Portugueses, facilitando a sua integração»¹⁹⁹.

Entre outras vantagens, os cidadãos brasileiros em Portugal têm a possibilidade de adquirir a nacionalidade portuguesa num prazo mais curto, o que foi implementado com a lei de 1981, de participação política e são-lhes aplicados os mecanismos utilizados aos estrangeiros não comunitários para regularização dos trabalhadores, por isso este acordo bilateral atribuiu «uma janela de oportunidade adicional para a regularização dos trabalhadores brasileiros residentes em Portugal»²⁰⁰.

Quadro 15. Acordos entre Portugal e o Brasil, sobre Imigração

1953	Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta
1960	Tratado sobre Vistos e Passaportes Comuns
1971	Convenção de Brasília ²⁰¹
2000	Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta
2003	«Acordo Lula»
2003	Acordo sobre Prevenção e Repressão do Tráfico Ilícito de Migrantes
2003	Acordo sobre Facilitação da Circulação de Pessoas

Fonte: elaboração própria

As Remessas

No início do novo século a imigração começa a ser tema presente em todos os encontros entre portugueses e brasileiros. Se a imigração obriga a ajustamentos sociais, culturais e legais, a verdade é que este fenómeno começa a ter um impacto económico cada vez mais significativo não só nos países receptores, como também nos países de origem da imigração. Por isso mesmo, nos estudos recentes sobre imigração é frequente existirem capítulos dedicados às remessas: o seu impacto nos países de origem dos imigrantes, a

¹⁹⁹ PADILLA, Beatriz – «Acordos Bilaterais e legalização: o impacto na integração dos imigrantes brasileiros em Portugal», In MALHEIROS, Jorge Macaísta (org.) – *Ob. Cit.*, p. 221.

²⁰⁰ MALHEIROS, Jorge Macaísta (org.) – *Ob. Cit.*, p. 54.

²⁰¹ É relativo à Igualdade de direitos e deveres entre nacionais de cada um dos países residentes no território do outro.

frequência e as formas como são efectuadas. Contudo, ainda não é possível encontrar informações efectivamente completas sobre este aspecto, tendo em conta a dispersão dos dados²⁰². Ainda assim, considerámos pertinente incluir um pequeno apontamento sobre este fenómeno tendo em conta o aumento significativo e progressivo das remessas para o Brasil, de modo a percebermos se os valores enviados de Portugal são ou não relevantes.

Em Outubro de 2007, o Fundo Internacional para o Desenvolvimento da Agricultura, da ONU, publicou o relatório «Sending Money Home»²⁰³ que analisa os valores de remessas de dinheiro feitas pelos imigrantes em todo o mundo. Com o aumento da imigração verificou-se também um aumento daqueles valores, actualmente existem 150 milhões de imigrantes em todo o mundo que enviam cerca de 300 biliões de dólares para o país de origem. Desta forma, além de permitirem um aumento das correntes de moeda estrangeira, as remessas de dinheiro permitem ainda uma melhoria das condições de vida e têm efeitos no crescimento económico e no investimento. Apresentam-se por isso como um dado valioso para entender o impacto económico que os emigrantes têm, não só no país de destino, enquanto mão-de-obra barata, mas também no país de origem.

Relativamente aos imigrantes brasileiros, estes são os que apresentam a taxa de remessas mais elevada da América do Sul – 7,4 biliões de dólares. Ainda assim, no conjunto do continente são ultrapassados pelo México. Em relação ao PIB brasileiro este valor apresenta-se como mínimo, quando comparado com as taxas de remessas bolivianas, por exemplo. As remessas brasileiras representam 0,3 por cento do PIB brasileiro enquanto que as remessas bolivianas representam 8,7 por cento do PIB da Bolívia ainda que o valor seja muito mais inferior.

²⁰² A dispersão dos dados tem a ver com as diferentes formas que os imigrantes têm à sua disposição para enviar o dinheiro. as instituições bancárias e as empresas financeiras, ou os canais informais como envio pelo correio ou através de empresas de transporte.

²⁰³ ONU, IFAD – *Sending Money Home: Worldwide Remittance Flows to Developing Countries*, Outubro de 2007. [Consultado a 04-12-2007]. Disponível em: <http://www.iadb.org/IDBDocs.cfm?docnum=1172190>.

Um estudo²⁰⁴ realizado em Abril de 2006, que tem como base os dados do Banco de Portugal, permite-nos concluir que as remessas com origem em Portugal têm como principal destino o Brasil, e entre 1999 e 2005 verificou-se um aumento extraordinário. Relativamente ao volume de remessas do Banco de Portugal, em 1999, 6 por cento tinha como destino o Brasil, sendo que em 2005 esse valor passou para 48 por cento.

O autor, João Peixoto, aponta os projectos de imigração temporários característicos dos novos imigrantes brasileiros, bem como a utilização de canais formais de envio do dinheiro para o aumento daqueles números. Tal como constata Pedro Linhares Rossi, «grande parte dos brasileiros vem para Portugal para trabalhar, visando a realização de um projecto de vida futuro no Brasil. (...) Os 5,2 mil milhões de dólares que entraram em 2003 no Brasil representam a maior forma de financiamento externo depois do investimento directo estrangeiro»²⁰⁵.

Entre 2001 e 2003 o volume de remessas passou de 2,6 mil milhões para 5,2 mil milhões, correspondendo a 7 por cento das exportações brasileiras e 51 por cento do investimento directo estrangeiro no Brasil²⁰⁶. Neste contexto, ainda que Portugal não seja o principal destino dos imigrantes brasileiros e que o valor das remessas oriundas de Portugal não seja o mais elevado, apresenta-se já bastante significativo, e somado a todas as outras fontes de origem das remessas, é uma importante fonte de financiamento brasileira.

Deste modo, é impossível afirmar que a presença de imigrantes brasileiros em Portugal apenas beneficiam economicamente o país de destino. Sem dúvida, o interesse na imigração reside nos dois lados, ainda que com objectivos diferentes.

Como é possível verificar, as políticas dos três Governos analisados traçam um rumo diferente em relação aos períodos analisados anteriormente. O contexto e os resultados obtidos das visitas que são realizadas ao Brasil não são, em nada, comparados com o enquadramento visível durante os Governos de António Guterres. Entre 2002 e 2007 não existe a mesma euforia no que se refere ao incremento da posição do Brasil na

²⁰⁴ PEIXOTO, João (coord.) – «Análise do Mercado de Remessas Portugal/Brasil», Abril de 2006. [Consultado a 04-12-2007]. Disponível em:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=746910>

²⁰⁵ ROSSI, Pedro Linhares – «Remessas de Imigrantes: Estudo de Caso de Brasileiros em Portugal». In MALHEIROS, Jorge Macaísta (org.) – *Imigração Brasileira em Portugal*. Lisboa: ACIDI, 2007, p. 152

²⁰⁶ *Idem*, pp. 135-153.

política externa portuguesa. A nível económico a própria situação interna do Brasil é diferente, assim como se começou a notar um desgaste nos investidores portugueses, por outro lado, o aumento da imigração brasileira em Portugal transfere o Brasil para outro patamar, que se prende com a necessidade de enquadrar legalmente aquele fenómeno e de conciliar as políticas migratórias de ambos os países.

CONCLUSÃO

A evolução da posição do Brasil na política externa portuguesa não se baseia num único atributo ou interesse, mas num conjunto de valores que em determinados momentos despertaram entre os líderes políticos portugueses. Daí que a investigação atrás desenvolvida nos permita perceber que existe uma intermitência da presença do Brasil entre as preferências portuguesas no que toca à política externa, que é caracterizada pela continuidade da presença do Brasil na política externa portuguesa, mas por uma descontinuidade quanto à efectivação de políticas concretas, capazes de se sobreporem à retórica comum.

O tema que fecha a caracterização da evolução das estratégias da política externa portuguesa para o Brasil, a imigração, permite-nos perceber que o mote da inclusão do Brasil entre as prioridades portuguesas nem sempre foi o mesmo. Aliás, basta atentarmos no índice do presente trabalho para entendermos que, de uma forma ou de outra, o Brasil esteve sempre presente na orientação da política externa portuguesa, mas o lugar que ocupou nem sempre foi o mesmo, ora porque estava dependente do empenho de cada Governo, ora porque a situação interna portuguesa exigia outras preferências, ou seja, aquela definição foi-se adaptando às mutações internas e externas, políticas, económicas, sociais ou culturais.

Não podemos, por isso, ignorar a função que a relação histórica tem na definição da multiplicidade dessas posições, e que nalgumas situações não passou mesmo de mera retórica. Há por isso quem chame «relação especial» ao relacionamento que se desenvolveu entre os dois países. Isto porque, mesmo que na prática não existisse mais do que retórica, e que a manutenção de um e outro entre as suas prioridades resultasse dessa retórica, a verdade é que existiu uma continuidade na política externa portuguesa no que se refere ao Brasil. Os vários Governos sempre incluíram o Brasil nas suas estratégias governativas, sempre foram feitas visitas oficiais e sempre foram definidos valores que era necessário preservar. De facto, com excepção da vertente económica, que se destacou de modo extraordinário na relação com o Brasil, todas as outras áreas

(política, cultural, social) permanecem muito arreigadas à retórica do sentimentalismo e da proximidade histórica.

Vale a pena também destacar a forma como o Embaixador Francisco Seixas da Costa entende a importância dada a todo este acervo cultural luso-brasileiro e à concepção idealista em torno do Brasil: «a nossa relação política será sempre desigual e assimétrica. Porque, para nós, a lusofonia é um elemento axial da nossa afirmação externa. O Brasil tem outras prioridades. E está a desaparecer no Brasil a geração, política e cultural, que tinha uma relação de afectividade profunda com Portugal»²⁰⁷. Dando destaque a esta concepção, o Embaixador Pedro Ribeiro de Menezes, Embaixador no Brasil entre 1993 e 1997, realça que «para nós portugueses, nem nos ocorre que alguém possa pretender que Portugal desista de ter relações privilegiadas com o Brasil, sem dúvida, o maior sucesso da história da expansão portuguesa, sem dúvida também o seu maior desafio no século XXI»²⁰⁸. São estas ideias que clarificam a continuidade e descontinuidade da presença e do lugar do Brasil na política externa portuguesa.

Em contrapartida, há quem delegue nos intervenientes do processo de elaboração da política externa a principal responsabilidade. Nesse sentido, é sobejamente referido o papel de António Guterres como impulsionador da «opção-Brasil», e a sua primeira visita oficial ao Brasil, em Abril de 1996, como determinante na aposta de Portugal no Brasil, aproveitando o contexto económico favorável.²⁰⁹

Neste sentido, podemos enunciar um conjunto de conclusões que, de um modo geral, respondem às nossas hipóteses de trabalho e à pergunta que está subjacente ao nosso trabalho: qual o lugar que o Brasil, potência de destaque na América Latina e com uma ligação histórica a Portugal, ocupa nas estratégias da política externa portuguesa após o 25 de Abril?

Tendo em conta as nossas propostas iniciais podemos verificar que, apesar da alteração de regime político em Portugal e da redefinição dos eixos centrais da sua política

²⁰⁷ Francisco Seixas da Costa, Entrevista ao Jornal Expresso, 5 de Agosto de 2006

²⁰⁸ MENEZES, Pedro Ribeiro de – «As relações entre Portugal e o Brasil – uma Perspectiva Pessoal». In revista *Negócios Estrangeiros*. Lisboa: Instituto Diplomático Ministério do Negócios Estrangeiros. N.º 2, Setembro 2001, p. 101

²⁰⁹ MOURA, Augusto Pina – «Brasil: a nova prioridade da política externa». In KNOPFLI, Francisco (Coord.) – *Ob. Cit.*

externa, a prioridade brasileira manteve-se, porque assenta numa relação histórica, cultural e identitária e, dessa forma, facilitadora da definição de interesses comuns.

Assim, o trabalho apresentado permite sustentar a nossa primeira hipótese de trabalho que afirma que existe uma matriz histórica e cultural que, entre 1976 e 2007, privilegiou a orientação estratégica de Portugal para o Brasil ainda que os resultados não sejam evidentes em todas as áreas.

A segunda hipótese de trabalho refere-se à identidade de regimes que passou a existir, novamente, em finais da década de 80. O que a investigação nos permite concluir é que, no caso analisado, não é a identidade de regimes políticos, português e brasileiro, que define ou condiciona a concepção da política externa portuguesa, pois desde a democratização em Portugal que se iniciou, desde logo, uma reaproximação ao Brasil, sem que ali já existisse um regime democrático. Aliás, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a democracia portuguesa. Podemos até acrescentar que, mais do que a identidade de regimes políticos, a continuidade do Brasil entre as preferências portuguesas se deveu à vontade e ao empenho dos actores políticos, demonstrado através das visitas oficiais que realizaram, como foi o caso de Ramalho Eanes e Mário Soares no final dos anos 70, de Cavaco Silva e António Guterres nos anos 90 ou de Jorge Sampaio em 2000, por ocasião das comemorações dos 500 anos da chegada ao Brasil.

A terceira hipótese de trabalho enunciava a pertença às mesmas instituições internacionais ou *foras* internacionais como forma de rentabilizar a aproximação de Portugal ao Brasil. Se esta atitude se verifica, o inverso também não deixa de ser verdade, uma vez que o facto de Portugal pertencer à União Europeia, instituição à qual o Brasil não pertence mas com a qual desde sempre desejou uma aproximação tanto bilateral, como multilateral após a criação do Mercosul, agilizou a procura de alianças europeias. Deste modo, não é a pertença a instituições internacionais diferentes que os afasta. Por outro lado, as Cimeiras Luso-brasileiras ou as Cimeiras Ibero-americanas apresentam-se como formas de o Brasil e de Portugal partilharem espaços comuns de entendimento, e juntamente com a CPLP permitem a Portugal, e de certo modo ao Brasil, projectarem os seus interesses internacionais e definirem a sua identidade e a forma como são entendidos no sistema internacional.

A CPLP apresenta-se ainda como um lugar em que o Brasil e Portugal são os líderes, ainda que não seja algo definido (ou defendido) internamente, de certo modo para que todos os Estados-membros, qualquer que seja o seu nível de desenvolvimento, se possa rever na Comunidade de igual forma. Contudo, a existência destas duas lideranças acaba por gerar alguma concorrência entre o Brasil e Portugal o que acaba por se reflectir na evolução débil da Comunidade e nos poucos resultados obtidos ao fim de doze anos de existência.

Com o trabalho de investigação aqui apresentado procurámos descrever e a analisar a evolução da política externa portuguesa para o Brasil durante os últimos trinta anos, de modo a caracterizarmos a posição detida pelo Brasil. Desta forma vale a pena tecer algumas conclusões para cada um dos períodos analisados que englobam os diferentes Governos que vigoraram em Portugal.

Desde o 25 de Abril até 1985 verificámos que existiu uma tentativa de redefinição da posição do Brasil na política externa portuguesa motivada pela entrada em cena de novos actores políticos, mas que em meados da década de 80 a exigência da união de esforços no sentido da adesão à CEE estagnou aquelas motivações, mas sem nunca as eliminar. Ainda que destacando com frequência os laços históricos e de amizade entre os dois países, os programas dos nove primeiros Governos Constitucionais definem estratégias claras de aproximação ao Brasil, inclusivamente à economia brasileira. A viagem oficial do Primeiro-ministro, Mário Soares, em 1976, e a do Presidente Ramalho Eanes, em 1978, são importantes símbolos políticos e reflectem a preferência que é dada ao Brasil. Porém, a CEE sobrepunha-se a este interesse, e maior parte das atenções, após aquelas visitas, centraram-se especialmente nas negociações de adesão à CEE. Durante os nove anos analisados verificamos que existe uma permanência do Brasil entre as prioridades portuguesa, a qual foi cimentada com as visitas oficiais de Ramalho Eanes e Mário Soares, como forma de, imediatamente após a queda do Estado Novo, demonstrarem o interesse pelo Brasil, assente na necessidade de reatar os laços históricos com o país.

Entre 1985 e 1995 há um novo enquadramento da posição do Brasil na estratégia portuguesa. Ultrapassado o período da necessidade de afirmação da independência nacional e da transição democrática, com a integração europeia, passa a existir a necessidade de consolidar a democracia noutras áreas geográficas, há um reavivar das

preocupações com os países de língua oficial portuguesa, as antigas colónias, entre as quais se encontrava o Brasil, ora tratado no mesmo grupo ora de forma isolada. Os três Governos de Cavaco Silva também se orientaram para o Brasil com o intuito de adaptar às novas realidades aquela preocupação, e são caracterizados por algumas flutuações, por um lado, há uma vontade de cimentar as relações económicas com o Brasil, mas por outro lado, o empenho é diminuto. Apesar de se ter avançado ao nível do investimento brasileiro em Portugal, continuava a predominar a retórica do afecto, da amizade e da cooperação política, pois até 1995 generalizou-se a ideia de que se existia um fraco relacionamento económico, financeiro e comercial, este era compensado no plano político através dos laços afectivos. Ainda assim, a proximidade política também se esgotou, devido aos interesses da nova ordem internacional e à tomada de consciência de que para manter esses laços políticos era necessário uma aposta forte noutra domínio²¹⁰.

Ainda assim, este período é marcado pela assinatura do Acordo Geral de Cooperação que determinou a criação das Cimeiras Luso-brasileiras, ao mesmo tempo que se vão lançando as bases para a institucionalização da CPLP através do empenho explícito do Brasil, com o Embaixador Aparecido de Oliveira a revelar-se a figura chave do processo.

Os sete anos seguintes, entre 1995 e 2002, governados por António Guterres, apresentam uma evolução distinta no que se refere à aproximação económica e à forma hábil de aproveitar as condições brasileiras favoráveis a uma aposta concreta. Depois das visitas de Mário Soares, em 1976, para dar a conhecer o novo Portugal, de Ramalho Eanes, em 1978, para consolidar as relações luso-brasileiras e de Cavaco Silva, em 1991, para criar as Cimeiras Luso-brasileiras e posteriormente a institucionalização da CPLP, tal aposta foi efectivada com a «opção Brasil» do Governo de António Guterres, e com a definição clara de uma estratégia com base no vector económico. A visita oficial de Jorge Sampaio, em 1997, evidenciou o papel do Brasil na política externa portuguesa devido ao exercício de uma diplomacia económica, ou seja, a internacionalização da economia com base numa motivação e empenho diplomáticos.

²¹⁰ Cf. MENEZES, Pedro Ribeiro de – «As relações entre Portugal e o Brasil – uma Perspectiva Pessoal». In *Ob. Cit.*, pp. 99-109.

Este período fica por isso marcado pela institucionalização da CPLP e pelo aumento exponencial do investimento português no Brasil, registado em 1996. A aposta na vertente económica parecia ir alterar, de todo, a posição do Brasil na política externa portuguesa, de uma relação baseada na retórica (política e sentimental) parecia que se ia estabelecer uma duradoura relação económica. Contudo, como é visível na análise efectuada, a partir de 2001 começa a verificar-se um decréscimo do investimento português no Brasil. O final do segundo Governo de António Guterres prenunciava o início do decréscimo dos investimentos e uma maior preocupação com as questões sociais, derivada da tendência crescente da imigração brasileira em Portugal. A assinatura do Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta em 2000, por ocasião das comemorações dos 500 anos da chegada ao Brasil, espelham o começar de novas necessidades.

Deste modo, o período entre 2002 e 2007, que engloba as políticas dos Governos de Durão Barroso, Santana Lopes e José Sócrates, é caracterizado pelo desvio das preocupações para a necessidade de regular a entrada de imigrantes em Portugal através da adequação à nova realidade dos instrumentos legais existentes e da celebração de novos acordos com o mesmo objectivo. A visita do Presidente Lula da Silva a Portugal, em 2003, permitiu a assinatura do «Acordo Lula», fulcral para a legalização de milhares de imigrantes brasileiros em Portugal.

Em relação às visitas oficiais pudemos verificar que o Primeiro-ministro Durão Barroso apenas se deslocou ao Brasil por ocasião da VII Cimeira Luso-brasileira, em Março de 2004, o que denota desde logo as preferências adoptadas pelo seu Governo. Ainda que Santana Lopes tenha quebrado o início dessa tendência, fazendo a sua primeira visita oficial ao Brasil, José Sócrates dá continuidade à política de Barroso, tendo escolhido Espanha para a sua primeira visita oficial, e não o Brasil, pois o centro da internacionalização da economia já não passava pelo Brasil. O programa do XVII Governo também não contém qualquer referência explícita ao Brasil.

Ainda assim, e de modo a consolidar a proposição do relevo das ideias e dos valores históricos e culturais luso-brasileiros, é de assinalar o empenho de Portugal na realização da primeira Cimeira entre a União Europeia e o Brasil, durante a presidência portuguesa do Conselho da União Europeia. Conforme ficou demonstrado, não podemos reduzir a aproximação do Brasil à UE, ao lugar que o Brasil ocupa na política

externa portuguesa, contudo a ideia portuguesa em torno do Brasil assente na matriz dos laços históricos e culturais faz com que Portugal sempre tenha demonstrado vontade em contribuir para o sucesso internacional do Brasil. A realização da Cimeira com a União Europeia durante a presidência portuguesa foi o caso mais paradigmático.

Por fim, convém ainda traçar duas sínteses relativas à Cimeira Luso-Brasileira e à CPLP. Conforme pretendemos explorar, as Cimeiras Luso-brasileiras foram instituídas com o objectivo de consolidar as relações entre Portugal e o Brasil, e fazem de Portugal o único país europeu com o qual o Brasil mantém reuniões institucionais regulares ao nível dos Chefes do Estado. Contudo, esta prática reveste-se, acima de tudo, de um enorme simbolismo, mais do que de resultados efectivos. Ainda que em 1991, quando foram criadas, se apresentassem como ocasiões importantes para debater os temas comuns aos dois países, as alterações internacionais e internas em cada um dos países contribuíram para a diminuição da sua importância. A elas juntam-se as Cimeiras Ibero-americanas que permitem que o Brasil e Portugal se encontrem em diversas ocasiões com a mesma finalidade de cooperação e promoção do diálogo. E, por isso, a atenção dada à realização das Cimeiras Luso-brasileiras foi diminuindo gradualmente, assim como a sua regularidade.

No que respeita à CPLP, esta organização apresenta-se como a forma de promover e defender um vínculo que une os portugueses e os brasileiros (e os africanos): a língua portuguesa. Por outro lado deixa perceber as diferentes percepções que Portugal e o Brasil têm em relação ao seu funcionamento e aos seus objectivos, dificultando a definição de uma liderança clara e firme necessária para a consolidação da Comunidade, ao mesmo tempo que possibilita a projecção internacional do Brasil e de Portugal e a percepção das suas identidades.

A abordagem de todos estes temas na caracterização do lugar do Brasil na política externa portuguesa permite-nos entender que a sua análise não pode ser reduzida às relações de poder, de cooperação ou de interdependência, mas a uma panóplia de acções que ajuda à harmonização de outros elementos, tais como as ideias, os valores e as normas enquanto elementos que influenciam e estruturam a forma como um Estado é percebido pelos outros no sistema internacional. Desta forma, parece inegável a presença de uma narrativa histórica e simbólica que determina o lugar do Brasil na

hierarquia das prioridades da política externa de Portugal, confirmando a relevância da dimensão identitária, central para os construtivistas.

A investigação realizada em torno da política externa portuguesa para o Brasil não se esgota, de modo algum, com o presente trabalho. Alguns aspectos poderão mesmo ter ficado por abordar e muitos outros poderão ser afluídos de forma mais detalhada, contribuindo para o alargamento do leque de conhecimentos sobre esta matéria. Ainda assim, julgamos ter traçado a abordagem essencial do que tem caracterizado a posição do Brasil na política externa portuguesa, ao mesmo tempo que esperamos ter lançado pistas de reflexão para trabalhos futuros.

BIBLIOGRAFIA

FONTES PRIMÁRIAS

Programas de Governo

Página Oficial do Governo português

<http://www.portugal.gov.pt>

Programa do Iº Governo Constitucional. [Consultado em: 16-04-2007]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/7B4DCE5F-5A0E-44AC-BE8A-545527955707/0/GC01.pdf>

Programa do IIº Governo Constitucional. [Consultado em: 16-04-2007]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/85EFF319-E58B-4FC5-99CF-3A622EA3CAFC/0/GC02.pdf>

Programa do IIIº Governo Constitucional. [Consultado em: 16-04-2007]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/DFD19B2B-D2C4-45A5-9D8E-9E01E294FAFA/0/GC03.pdf>

Programa do IVº Governo Constitucional. [Consultado em: 16-04-2007]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/B4187AC4-360B-4CFE-95A8-8A9994490D77/0/GC04.pdf>

Programa do Vº Governo Constitucional. [Consultado em: 16-04-2007]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/C09AB112-41BE-4157-A3FB-851D2914D3C9/0/GC05.pdf>

Programa do VIº Governo Constitucional. [Consultado em: 16-04-2007]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/1EEFC085-12E6-4A8C-82F2-A74267CD7CD3/0/GC06.pdf>

Programa do VIIº Governo Constitucional. [Consultado em: 16-04-2007]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/DE0E9596-D75C-4054-AE22-C166D7D091F7/0/GC07.pdf>

Programa do VIIIº Governo Constitucional. [Consultado em: 16-04-2007]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/7E7B0818-299C-4594-AA62-228D9567DE7B/0/GC08.pdf>

Programa do IXº Governo Constitucional. [Consultado em: 16-04-2007]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/5B5F4057-70C4-41B7-AC28-B629868096A9/0/GC09.pdf>

Programa do Xº Governo Constitucional. [Consultado em: 16-04-2007]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/618B82AE-C1A8-4A43-9D53-CAF56D26A3C3/0/GC10.pdf>

Programa do XIº Governo Constitucional. [Consultado em: 16-04-2007]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/FFF0B955-FB4F-4CE5-AB5A-5613E3CC46B7/0/GC11.pdf>

Programa do XIIº Governo Constitucional. [Consultado em: 16-04-2007]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/19D8350D-D8AE-4CC2-9D61-899CCA015E31/0/GC12.pdf>

Programa do XIIIº Governo Constitucional. [Consultado em: 16-04-2007]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/D027A999-3F94-434A-BA5A-F39908899661/0/GC13.pdf>

Programa do XIVº Governo Constitucional. [Consultado em: 16-04-2007]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/4E506698-0E06-4939-8385-CFB57796A1E0/0/GC14.pdf>

Programa do XVº Governo Constitucional. [Consultado em: 16-04-2007]. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/1633E964-A067-42A9-B8C8-21E090CEF757/0/Prog_GC15.pdf

Programa do XVIº Governo Constitucional. [Consultado em: 16-04-2007]. Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/C1297E7D-A23D-4499-973B-FCBAC8BF40B3/0/Prog_GC16.pdf

Programa do XVIIº Governo Constitucional. [Consultado em: 16-04-2007]. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/631A5B3F-5470-4AD7-AE0F-D8324A3AF401/0/ProgramaGovernoXVII.pdf>

Discursos Oficiais

Arquivo Mário Soares

BARROSO, José Manuel Durão – *A política externa portuguesa (1992-1993)*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros. Biblioteca diplomática, 4, 1995.

BARROSO, José Manuel Durão – *A política externa portuguesa, 1994-1995*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros. Biblioteca diplomática, 6, 1995

GAMA, Jaime – *A Política Externa Portuguesa, 1995-1999*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Biblioteca Diplomática, 8, 2001.

GAMA, Jaime – *A Política Externa Portuguesa, 1999-2002*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Biblioteca Diplomática, 9, 2002.

Arquivo on-line do Presidente Jorge Sampaio. [Consultado em 25/07/2007]. Disponível em: <http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/main.html>

SAMPAIO, Jorge – *Portugueses*. Vol. I. [Consultado em: 23/07/2007]. Disponível em: <http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/livros/volume1.pdf>

SAMPAIO, Jorge – *Portugueses*. Vol. II. [Consultado em: 23/07/2007]. Disponível em: <http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/livros/volume2.pdf>

SAMPAIO, Jorge – *Portugueses*. Vol. III. [Consultado em: 23/07/2007]. Disponível em: <http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/livros/volume3.pdf>

SAMPAIO, Jorge – *Portugueses*. Vol. IV. [Consultado em: 23/07/2007]. Disponível em: <http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/livros/volume4.pdf>

SAMPAIO, Jorge – *Portugueses*. Vol. V. [Consultado em: 23/07/2007]. Disponível em: <http://jorgesampaio.arquivo.presidencia.pt/pt/biblioteca/livros/volume5.pdf>

SAMPAIO, Jorge – *Portugueses*. Vol. VI. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2003

SAMPAIO, Jorge – *Portugueses*. Vol. VII. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2004

SAMPAIO, Jorge – *Portugueses*. Vol. VIII. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 2005

Publicações Oficiais

GEPE – Ministério da Economia

Fluxos de Investimento directo Portugal – Brasil: caracterização geral. Lisboa: GEPE, 2001

Boletim mensal do comércio internacional. Lisboa: GEPE, Junho 2007

ICEP

Brasil – Relações Económicas com Portugal. Lisboa: ICEP, Maio 2006

Brasil – Dossier de Mercado. Lisboa: ICEP, Julho 2006

Brasil – Ficha de Mercado. Lisboa: ICEP, Junho 2006

Brasil – Oportunidades e Dificuldades. Lisboa: ICEP, Junho 2007

ONU

IFAD – *Sending Money Home: Worldwide Remittance Flows to Developing Countries*, Outubro de 2007. [Consultado a 04-12-2007]. Disponível em:
<http://www.iadb.org/IDBDocs.cfm?docnum=1172190>.

Imprensa Escrita

Diário de Notícias

15 de Dezembro de 1976

17 de Dezembro de 1976

18 de Dezembro de 1976

21 de Dezembro de 1976

27 de Dezembro de 1976

20 de Maio de 1978

23 de Maio de 1978

6 de Maio de 1986

9 de Junho de 1988

12 de Junho de 1988

6 de Maio de 1991
8 de Maio de 1991
19 de Julho de 1995
19 de Abril de 1996
21 de Abril de 1996
17 de Julho de 1996
18 de Julho de 1996
17 de Abril de 1999
21 de Abril de 2000
7 de Setembro de 2001
8 de Setembro de 2001

Jornal Expresso

Edição n.º 1290, 17 de Julho de 1997
Edição n.º 1301, 4 de Outubro 1997
Edição n.º 1303, 18 de Outubro 1997
Edição n.º 1306, 8 Novembro de 1997
Edição n.º 1309, 29 Novembro 1997
Edição n.º 1311, 12 de Dezembro 1997
Edição n.º 1381, 17 Abril 1999
Edição n.º 1385, 15 Maio 1999
Edição n.º 1386, 15 Maio 1999
Edição n.º 1434, 22 de Abril 2000
Edição n.º 1435, 29 de Abril de 2000
Edição n.º 1476, 10 de Fevereiro de 2001
Edição n.º 1506, 8 de Setembro de 2001
Edição n.º 1566, 1 de Novembro de 2002
Edição n.º 1602, 13 de Julho de 2003
Edição n.º 1633, 14 de Fevereiro de 2004
Edição n.º 1634, 21 de Fevereiro de 2004
Edição n.º 1762, 5 de Agosto de 2006

Jornal Público

6 de Outubro de 2002

21 de Outubro de 2002

Revista Diplomacia e Negócios

13 de Junho de 2007. [Consultado a 18-06-2007]. Disponível em:

www.diplomaciaenegocios.com.br/ntc_print.asp?Cod=1425

Revista Visão

Edição n.º 575, 11 de Março de 2004

Edição n.º 630, 31 de Março de 2005

Edição n.º 684, 13 de Abril de 2006

FONTES SECUNDÁRIAS

Livros e capítulos de Livros

AAVV – *Visões de Política Externa Portuguesa*. Lisboa: Sociedade de Geografia de Lisboa e Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2005.

AAVV – *Tratados do Atlântico Sul. Portugal-Brasil, 1825-2000*. Lisboa: Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2006.

ACIME (org.) – *Actas do I Congresso Imigração em Portugal: Diversidade-Cidadania-Integração*. Lisboa: ACIME, 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto de – *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: História e Sociologia da Diplomacia Brasileira*, Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

BATTISTELLA, Dario – *Théories des Relations Internationales*. 2ª ed. Paris: Presses de Science Po, 2006

BERRIDGE, G. R. – *Diplomacy: Theory and Practice*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2002.

BROWN, Chris e AINLEY, Kirsten – *Understanding International Relations*. 3ª ed. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2005

CARDOSO, Fernando Henrique – *A Arte da política – a História que Vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CASA DO BRASIL DE LISBOA – A “*Segunda Vaga*” de Imigração Brasileira para Portugal (1998-2003). Lisboa: Casa do Brasil de Lisboa, 2004.

CASTELO, Cláudia – *O Modo Português de Estar no Mundo. O Luso-tropicalismo e a Ideologia Colonial Portuguesa (1933-1961)*. Porto: Edições Afrontamento, 1999.

CERVO, Amado Luiz e MAGALHÃES, José Calvet de – *Depois das Caravelas: as relações entre Portugal e Brasil 1808-2000*. ____: Ed. UnB-IBRI, 2000.

CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo – *História da Política Exterior do Brasil*. 2ª ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

CHARILLON, Frédéric (org.) – *Politique Étrangère. Nouveaux Regards*. Paris: Presses de Science Po, 2002.

COSTA, Carla Guapo da – *A Cultura como Factor Dinamizador da Economia. Os Investimentos Portugueses no Brasil*. Lisboa: ISCSP, 2005

DUNN, David H. (ed.) – *Diplomacy at the Highest Level: the Evolution of International Summity*. ____: Macmillan, 1996.

FERREIRA, José Medeiros – *Cinco Regimes na Política Internacional*. Lisboa: Editorial Presença, 2006.

GONÇALVES, Williams da Silva – *O realismo da fraternidade: Brasil – Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003.

HILL, Christopher – *The Changing Politics of Foreign Policy*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2003.

MACQUEEN, Norrie – *A Descolonização da África Portuguesa*. Mem Martins: Editorial Inquérito, 1998.

MAGALHÃES, José Calvet de – *A Diplomacia Pura*. Lisboa: Bertrand Editora, 1995.

MAGALHÃES, José Calvet de – *Relance Histórico das Relações Diplomáticas Luso-Brasileiras*. Lisboa: Quetzal Editores, 1997.

MALHEIROS, Jorge Macaísta (Org.) – *Imigração Brasileira em Portugal*. Lisboa: Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural, 2007

MARCHUETA, Maria Regina – *A CPLP e o seu enquadramento*. Lisboa: Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2003.

MAXWELL, Kenneth – *A Construção da Democracia em Portugal*. Lisboa: Editorial Presença, 1999.

MERLE, Marcel – *La Politique Étrangère*. Paris: Presses Universitaires de France, 1984.

MERLE, Marcel – «La Politique Étrangère», In GRAWITZ Madelaine e LEQA Jean, *Traité de Science Politique*, vol. 4: Les Politiques Publiques, Presses Universitaires de France: Paris, 1985.

MOITA, Luís (org.) – *A Nova Diplomacia Económica: Análises e Perspectivas*. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores, Edual, 2007.

MORGENTHAU, Hans J. – *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. 3ª ed. Nova Iorque: Alfred A. Knopf Publisher, 1960.

PINTO, António Costa – *O Fim do Império Português*. Lisboa: Livros Horizonte, 2001.

PINTO, José Filipe – *Do Império Colonial à Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Continuidades e Descontinuidades*. Lisboa: Instituto Diplomático, 2005.

PIRES, Rui Pena – *Migrações e Integração – Teoria e Aplicações à Sociedade Portuguesa*. Oeiras: Celta Editora, 2003.

KNOPFLI, Francisco (Coord.) – *As Políticas Exteriores de Brasil e Portugal: visões comparadas*. Lisboa: ISCSP, 2004.

ROCHE, Jean-Jacques – *Théories des Relations Internationales*. 3ª ed. Paris: Montchrestien, 1999.

ROUQUIÉ, Alain – *Le Brésil au 21e siècle: Naissance d'un nouveau grand*. Paris: Fayard, 2006.

TELO, António José – «A revolução e a posição de Portugal no mundo», In ROSAS Fernando (coord.) – *Portugal e a Transição para a Democracia (1974-1976)*. Lisboa: Edições Colibri, 1998.

SANTOS, Vanda – *O Discurso Oficial do Estado sobre a Emigração dos anos 60 a 80 e Imigração dos anos 90 à Actualidade*. Lisboa: ACIME, Outubro 2004.

SARAIVA, José Flávio Sombra e CERVO, Amado Luís – *O Crescimento das Relações Internacionais no Brasil*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2005.

SILVA, Joaquim Ramos – *Portugal/Brasil: uma década de expansão das relações económicas, 1992-2002*. Lisboa: Terramar, 2002

SILVA, Raul Mendes e BRIGAGÃO, Clóvis (org.) – *História das Relações Internacionais do Brasil*. ____: CEBRI, 2006.

TEIXEIRA, Nuno Severiano – «Entre a África e a Europa: a política externa portuguesa, 1890-2000», In PINTO, António Costa (coord.) – *Portugal Contemporâneo*, Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2004.

WENDT, Alexander – *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Artigos:

ALMEIDA, João Marques – «A Escola Inglesa e o problema da anarquia internacional». In revista *Política Internacional*. Lisboa: CIDECE. vol. 3, n.º 19, Primavera-Verão 1999, pp. 23-51.

ATAÍDE, José Guilherme Queiroz de – «As relações entre Portugal e o Brasil: uma Perspectiva Económica». In revista *Negócios Estrangeiros*. Lisboa: Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros. N.º 3, Fevereiro 2002, pp. 183-202.

AYLLÓN, Bruno – *La Política Exterior del Gobierno Lula y las Relaciones con la Unión Europea*. Real Instituto Elcano, 24-02-2006. [Consultado em: 25-02-2006]. Disponível em:

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/resources/file/ebcf764d4b2edea/A_RI-22-2006-E.pdf?MOD=AJPERES

BAGANHA, Maria Ioannis e GÓIS, Pedro – «Migrações Internacionais De e Para Portugal: o Que Sabemos e Para Onde Vamos?». In *Revista Crítica de Ciências Sociais*. N.º 52/53, 1998/1999, pp. 229--280.

BAGANHA, Maria Ioannis – «A Cada Sul o Seu Norte: Dinâmicas Migratórias em Portugal». In *Brasil – Portugal, entre o Passado e o Futuro – Diálogo dos 500 Anos*. Rio de Janeiro: EMC Edições, 2000

BRIGAGÃO, Clóvis – «Comunidade dos Países de Língua Portuguesa: Caminhos de Integração Fraternal». In revista *Política Internacional*. Lisboa: CIDECE. Vol. 1, n.º 13, Outono-Inverno 1996, pp. 13-24

BRITO, Alexandra Barahona de – «Relations between Brazil and Portugal: From Caravelas to Telenovelas and Beyond», IEEI. [Consultado em: 25-02-2006]. Disponível em: <http://www.ieei.pt/post.php?post=132>

BRITO, Nuno Filipe – «Política Externa Portuguesa. O Futuro do Passado». In revista *Relações Internacionais*. Lisboa: IPRI-UNL. N.º 5, Março de 2005, pp. 147-161.

COSTA, Francisco Seixas da – «Portugal e a Política Externa brasileira», In revista *Política Internacional*. Lisboa: Casa das Letras. N.º 29, 2005, pp. 64-73.

FERREIRA, Manuel Ennes e ALMAS, Rui – «Comunidade Económica ou parceria para o desenvolvimento: o desafio do multilateralismo da CPLP». In revista *Política Internacional*. Lisboa: CIDEF. Vol. 1, n.º 13, Outono-Inverno 1996, pp. 35-71.

FONTOURA, Luís de Oliveira – «CPLP. A Importância do Brasil no Espaço Lusófono». In revista *Negócios Estrangeiros*. Lisboa: Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros. N.º 11.1, Julho 2007, pp. 350-372.

FRIDE – *Brasil: un socio privilegiado de la UE*. [Consultado em: 23-07-2007].
Disponível em: <http://www.fride.org/publicacion/208/brasil-un-socio-privilegiado-de-la-ue>

GOMES, Nancy – «Cenários no espaço ibero-americano». In revista *Janus 1999-2000*. Lisboa, 2000.

LEAL, Catarina Mendes – «O investimento das empresas portuguesas no Brasil – uma experiência de diplomacia económica?». In revista *Prospectiva e Planeamento*. n.º 9, 2003.

MALAMUD, Andres – *Portugal y Brasil: relaciones asimétricas, potencial de complementación*. [Consultado em: 25-02-2006]. Disponível em: <http://www.ieei.pt/post.php?post=135>

MARQUES, Helena Bico, LAGES, Rita Isabel e NUNES, Sérgio Leal – «Subida de patamar no relacionamento Portugal-Brasil». In *Janus*, Lisboa, 2002, pp. 176-177.

MENEZES, Pedro Ribeiro – «As relações entre Portugal e o Brasil – uma perspectiva pessoal». In revista *Negócios Estrangeiros*. Lisboa: Instituto Diplomático Ministério dos Negócios Estrangeiros. N.º 2, Setembro 2001, pp. 99-109.

NEGREIRO, Joaquim Trigo de – «A América Latina no quadro da política externa portuguesa». In *Janus*, Lisboa, 2002, pp. 168-169.

PADILLA, Beatriz – *Redes sociales de los brasileiros recién llegados a Portugal: solidaridad étnica o empatía étnica?*, 2005. [Consultado a 12-08-2007]. Disponível em: <http://pascal.iseg.utl.pt/~socius/publicacoes/wp/wp200502.pdf>

PEIXOTO, João (coord.) – «Análise do Mercado de Remessas Portugal/Brasil». Abril de 2006. [Consultado a 04-12-2007]. Disponível em:
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=746910>

PEÑA, Félix – «La compleja rede de cumbres presidenciales. Reflexiones sobre la diplomacia presidencial, multilateral y multiespacial en América del Sur». In revista *América Latina Hoy*. Salamanca: Universidad de Salamanca. N.º 40, 2005, pp.29-47.

REUS-SMIT, Christian – «Construtivism». In BURCHILL, Scott (et al.) – *Theories of International Relations*. 3ª ed. Nova Iorque: Palgrave, 2005, pp. 188-212.

SANTOS, Luís António – «Portugal and the CPLP: heightened expectations, unfounded disillusion», In LLOYD-JONES, Stewart e PINTO, António Costa (Eds.) – *The last empire: 30 years of Portuguese Decolonization*. Bristol: Intellect/Portuguese Journal of Social Science. 2003. [Consultado em: 01-08-2007]. Disponível em:
https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3079/1/lantos_CPLP_2003.pdf

SARAIVA, Miriam Gomes – «A União Europeia como ator internacional e os países do Mercosul». In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Vol. 47, 2004, pp. 84-111.

VALLE, Valeria Marina – «O peso das relações inter-regionais com a União Européia em relação a outras alternativas de política externa do Mercosul». In *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. Vol. 48, 2005, pp. 99-128.

WHITEHEAD, Laurence e BRITO – Alexandra Barahona de – «Las cumbres mundiales y sus versiones latinoamericanas: ¿haciendo una montaña de un grano de arena?». In revista *América Latina Hoy*. Salamanca: Universidad de Salamanca. N.º 40, 2005, pp. 15-27.

LISTA DE ANEXOS

Anexo I: Acordo Geral de Cooperação, 7 de Maio de 1991

Anexo II: Resolução do Conselho de Ministros n.º 61/97, 1997

Anexo III: Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta, 14 de Dezembro de 2000

Anexo IV: Acordo sobre a Contratação Recíproca de Nacionais, 11 de Julho de 2003

Anexo V: UE-Brazil Summit – Joint Statement, 4 de Julho de 2007